

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR  
CAMPUS PROFESSOR FRANCISCO GONÇALVES QUILES – CACOAL  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DO CURSO DE DIREITO**

**BÁRBARA FERNANDES PERAZZO**

**OS REFLEXOS JURÍDICOS DA DESESTATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
Monografia

CACOAL/RO  
2016

BÁRBARA FERNANDES PERAZZO

## **OS REFLEXOS JURÍDICOS DA DESESTATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Rondônia – Campus Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, como requisito parcial para grau final de bacharel em Direito elaborada sob a orientação do Professor Me. Gilson Tetsuo Miyakava.

CACOAL/RO  
2016

Perazzo, Bárbara Fernandes.  
P427r Os reflexos jurídicos da desestatização dos serviços  
públicos/ Bárbara Fernandes Perazzo – Cacoal/RO: UNIR, 2015.  
62 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Universidade  
Federal de Rondônia – Campus de Cacoal.

Orientador: Prof. Me. Gilson Tetsuo Miyakava.

1. Direito administrativo. 2. Serviço público. 3. Desestatização.  
4. Administração gerencial. I. Miyakava, Gilson Tetsuo. II.  
Universidade Federal de Rondônia – UNIR. III. Título.

CDU – 342.3

Catálogo na publicação: Leonel Gandi dos Santos – CRB11/753

BÁRBARA FERNANDES PERAZZO

## **OS REFLEXOS JURÍDICOS DA DESESTATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Rondônia – Campus Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, como requisito parcial para grau final de bacharel em Direito elaborada sob a orientação do Professor Me. Gilson Tetsuo Miyakava.

Cacoal, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2016. Nota: \_\_\_\_\_

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Gilson Tetsuo Miyakava - Orientador  
Universidade Federal de Rondônia

---

Prof. Me. - 1º Examinador  
Universidade Federal de Rondônia

---

Prof. Me. - 2º Examinador  
Universidade Federal de Rondônia

*“Todas as experiências são o processo de  
desenvolvimento da alma”  
(Masanobu Taniguchi)*

Dedico este feito a minha mãe, aos meus dois pais, a minha família, a minha gatinha Tieta, aos meus terapeutas Sônia Maria de Oliveira, Rosângela Cavalcanti, Humberto Muller e Andréia Conciani, as minhas amigas Daniela e Maria Helena aos meus companheiros de estrada Noel e Willian, ao meu orientador professor Me. Gilson Tetsuo Miyakava e ao meu amigo de trabalho Paulo Otacílio.

## **AGRADECIMENTOS**

Hoje meu coração se enche de gratidão pela Vida e a oportunidade que ela me deu de estar aqui vivenciando este momento de grande vitória, pois foram cinco anos de muita luta, estudo, determinação, descobertas e aprendizados que levarei comigo para a vida pessoal e profissional. Agradeço ao criador do Universo, pela vida que me concedeu e pelos caminhos pelos quais me fez andar para chegar até aqui.

Gratidão Vida.

Namastê!

## RESUMO

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi instituído no Brasil em 1995, com o objetivo de reduzir a intervenção do Estado na economia e na prestação de serviços públicos que não exigissem sua presença. Essas medidas visavam à implementação da administração gerencial no âmbito da administração pública e seria realizada por meio da parceria com a iniciativa privada. Neste contexto, foi criado o Programa Nacional de Desestatização por meio da lei nº 9491/1997. Esta previu a possibilidade de serem desestatizados os serviços públicos, questiona-se se tal instituto está em desconformidade com o art. 175 da Constituição Federal de 1988 e com os elementos constitutivos dos serviços criados pela Escola do Serviço Público na França para que os mesmos possam ser considerados como públicos.

**Palavras-chave:** Serviço Público. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Desestatização. Administração gerencial.



## **ABSTRACT**

The Master Plan of the State Apparatus Reform (PDRAE) was established in Brazil in 1995 with the aim of reducing state intervention in the economy and public services that did not require his presence. These measures were aimed to the implementation of managerial administration in the context of public administration and would be carried out through a partnership with the private sector. In this context, it created the National Privatization Program through Law nº 9491/1997. This foresaw the possibility of public services desestatizados, wonders whether such an institute is not in accordance with art. 175 of the Federal Constitution of 1988 and the elements of services created by the Public Service School in France so that they can be considered public.

**Keywords:** Public service. Plan of the State Apparatus Reform. Privatization. Managerial administration.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2 ORIGEM E FORMAÇÃO DO ESTADO</b>	<b>11</b>
2.1 FINALIDADE E FUNÇÕES DO ESTADO	13
2.2 O PAPEL DO ESTADO QUANTO A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	16
<b>3 DO SERVIÇO PÚBLICO</b>	<b>25</b>
3.1 CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO	27
3.2 SERVIÇO PÚBLICO EM SENTIDO SUBJETIVO E EM SENTIDO OBJETIVO	30
3.3 CONCEITOS AMPLOS E RESTRITOS DE SERVIÇO PÚBLICO	30
3.4 CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE UMA ATIVIDADE COMO SERVIÇO PÚBLICO	31
3.5 CLASSIFICAÇÕES	33
3.6 FORMAS DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO	36
3.7 REGULAMENTAÇÃO E CONTROLE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	41
3.8 DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	43
3.9 PRINCÍPIOS DO SERVIÇO PÚBLICO SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI FEDERAL Nº 8987/1995	45
<b>4 DESESTATIZAÇÃO VERSUS PRIVATIZAÇÃO</b>	<b>47</b>
4.1 A DESESTATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEITA PELA LEI Nº 9491/1997	53
4.2 OS REFLEXOS JURÍDICOS DA DESESTATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	54
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto a análise da Lei nº 9.491/97 a qual introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, o Programa Nacional de Desestatização (PND), busca-se investigar se esta guarda a constitucionalidade com o artigo 175 da Constituição Federal da República de 1988, no qual o constituinte preconizou a forma de prestação de serviços públicos, cabendo ao Estado prestá-los diretamente, ou, sob o regime de concessão.

O Programa Nacional de Desestatização, retirou do Estado o protagonismo econômico, uma vez que a sua atuação passa a ser mais retraída, cabendo-lhe o papel regulador na intervenção econômica.

Este programa nasceu como resposta à crise pela qual passava o Brasil na década de 90, originada da hipertrofia das funções estatais. Nesse contexto, o Estado brasileiro exercia um papel mais intervencionista e, já não conseguia prestar os serviços públicos com eficiência e garantir o crescimento econômico.

Por essa razão, o Estado passou a adotar medidas para promoção de sua reforma administrativa optando por uma atuação gerencial e menos executiva dos serviços públicos, de modo mais flexível, dinâmica, em que a iniciativa privada detém o protagonismo enquanto que o Estado se constitui como instrumento para a garantia do interesse público.

Diante disso, o presente trabalho questiona se a desestatização, como modalidade de prestação dos serviços públicos, afronta o estabelecido no referido dispositivo constitucional.

Com efeito, a pesquisa se demonstra importante pelas implicações sociais, econômicas e jurídicas que possam ocasionar para todos os administrados e beneficiários dos serviços públicos e, de igual modo, para o Estado. Visto que, no modelo gerencial corre-se o risco de se ver sucumbido o interesse público em benefício do privado e, por outro lado, se o Estado assumir um papel mais centralizador, o crescimento econômico pode sofrer prejuízos.

Além do mais, não se pode olvidar que o conceito de serviço público não é unívoco e consensual em âmbito doutrinário. A construção deste conceito pela doutrina, foi influenciada pela teoria francesa, desenvolvida na Escola de Serviço Público, a qual concebeu três elementos – subjetivo, formal e material – como caracterizadores de um serviço público. Por conseguinte, é necessário e relevante a

análise do Programa Nacional de Desestatização no que diz respeito a sua natureza jurídica de serviço público ou não, a partir do que a doutrina administrativista construiu e consolidou neste século XXI.

Esta pesquisa se pauta no método dedutivo e na técnica dogmática de interpretação do Direito. Por método dedutivo, entende-se aquele que parte do geral para o particular, usando do silogismo categórico. A interpretação dogmática prima pela prevalência da resposta, da função diretiva, explícita e finita, tendo por preocupação o dever-ser, de sorte que se garanta uma decisão para o conflito e uma orientação para a ação.

Estribado neste método, o primeiro capítulo trata, brevemente, do estudo do estado, sua origem, objetivos e a sua função de prestação dos serviços públicos. O segundo capítulo versa sobre o serviço público e todas as suas características no ordenamento jurídico brasileiro, suas formas de prestação autorizadas pela Constituição Federal de 88 frente ao Programa Nacional de Desestatização (PND). Por último, o terceiro capítulo aborda as implicações do PND no ordenamento jurídico.

## 2 ORIGEM E FORMAÇÃO DO ESTADO

Com o objetivo de estabelecer melhor entendimento a respeito da desestatização e seus reflexos jurídicos no serviço público será realizado um estudo a respeito da origem, finalidade e função do Estado enquanto prestador dos serviços públicos. Serão abordadas as principais teorias criadas ao longo da história para resolver estes questionamentos.

Bonavides (2007,p.109) proclama a respeito do assunto:

O problema da teologia estatal, voltou nos últimos anos, a prender o interesse do direito, nunca alcançará o pensador riscá-lo da ciência jurídica enquanto o direito for também filosofia. E sê-lo-á sempre pois quem haverá arredar do espírito humano essa ansiosa indagação de verdade, essa interna insatisfação perante o ser e dever ser, o mais acertado critério metodológico, a nosso ver, para se chegar á consideração do problema da finalidade do Estado, seria situá-lo historicamente e daí submetê-lo às reflexões da filosofia, história, política e do direito, tratá-lo no plano metafísico ou positivo que abranger, segundo as idéias dominantes em cada época. Teríamos como ponto de partida o histórico que, uma vez admitido, permitiria o subsequente exame da matéria debaixo de todos os possíveis ângulos de indagação.

Dallari (2007, p.51) acredita que investigar a origem do Estado tem como objetivo duas espécies de indagação: a primeira a respeito da época em que se deu seu aparecimento e a segunda diz respeito aos motivos que determinaram o surgimento do Estado.

Filomeno (2006, p. 22), afirma que a presença do Estado surge quando o poder se institucionaliza, assim este é fonte irradiadora do Direito e ente garantidor de sua observância por meio de meios coercitivos.

A existência do ente estatal se caracteriza mediante a presença de vínculos políticos e jurídicos e os elementos constitutivos do Estado são: material, constituído de território e população, formal integrado pelo ordenamento jurídico, governo soberano e por fim o elemento final que diz respeito ao bem comum.

A teoria de origem familiar do Estado vê na origem do mesmo o desenvolvimento e aumento da família. Este raciocínio é perfeitamente aplicado a origem da sociedade, no entanto não é coerente aplicá-lo ao Estado. Trata-se de uma teoria conjectural pois confunde origem da humanidade com a origem do Estado.

A teoria da origem contratual do Estado, defende que a origem do mesmo está ligada a uma convenção entre os membros da sociedade humana, foi defendida

por Rousseau (2000,p.35) nos seguintes termos:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um se unindo a todos obedeça, todavia, apenas a si mesmo e permaneça tão livre como antes. Eis o problema fundamental para o qual o contrato social oferece a solução

A teoria contratualista de criação do Estado deixou como legado suas ideias para o desenvolvimento do liberalismo, pois o contexto do período, era o absolutismo em que não se reconhecia aos administrados a qualidade de cidadãos, mais de súditos sujeitos as arbitrariedades do soberano.

Locke (1963, p. 61[..]78) adepto desta teoria afirma:

E assim todo homem, concordando com outros em formar um corpo político sob um governo, assume obrigação para com todos os membros dessa sociedade de submeter-se á resolução da maioria conforme a assentar; se assim não fosse esse pacto inicial pelo qual ele juntamente se incorpora a uma sociedade, nada significaria, deixando de ser pacto, se aquele indivíduo ficasse livre e sob nenhum outro vínculo senão aquele em que se achava no estado de natureza. O objetivo grande e principal, portanto da união dos homens em comunidades, colocando-se eles sob governo é a preservação da propriedade. Para este objetivo, muitas condições faltam no estado de natureza: Primeiro falta uma lei estabelecida, firmada, conhecida, recebida e aceita mediante consentimento comum, como padrão do justo e injusto. Assim os homens, apesar de todos os privilégios do estado de natureza, são rapidamente levados á sociedade. Os inconvenientes a que estão expostos pelo exercício irregular e incerto do poder que todo homem tem de castigar as transgressões dos outros obrigam-nos a se refugiarem sob as leis estabelecidas de governo e nele procuram a preservação da propriedade. E nisso se contem o direito original dos poderes legislativo e executivo, bem como dos governos e das sociedades.

Com Hobbes (2006, p.61) a teoria contratual de origem do Estado assume grande relevância, assim ele afirma:

A transferência mútua de direitos é aquilo a que se chama contrato. Nesta lei da natureza reside a fonte e a origem da justiça. Porque sem um pacto anterior não há transferência de direito, e todo homem tem direito a todas as coisas, conseqüentemente nenhuma ação pode ser injusta. Mas, depois de celebrado um pacto, rompê-lo é injusto. E a definição da injustiça não é outra senão o não cumprimento de um pacto. E tudo o que não é injusto é justo. Por último, o acordo vigente entre essas criaturas é natural, ao passo que o dos homens surge apenas através de um pacto, isto é, artificialmente. Portanto não é de admirar que seja necessária alguma coisa mais, além de um pacto, para tornar constante e duradouro seu acordo: ou seja, um poder comum que os mantenha em respeito, e que dirija suas ações no sentido do benefício comum feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa.

A origem contratual do Estado possui menos respaldo que as outras teorias, pois pode acarretar o despotismo ou à anarquia, se o Estado fosse constituído por uma associação voluntária, cada um teria o direito subjetivo de sair desta. Além

disso, a vontade geral criada seria o despotismo das maiorias.

A teoria da origem violenta do Estado defende que o ente estatal nasceu da violência e força. O Estado é a institucionalização da força e violência dos mais fortes sobre os mais fracos, esta teoria inspirou-se nas ideias de Darwin. Este último em sua obra origem das espécies proclamou: (2003,p.153)

Os lobos mais ágeis e mais velozes têm mais probabilidades de sobreviver do que os outros; persistem então, contanto que conservem, todavia, bastante força para vencer a sua presa e tornarem-se senhores dela.

A teoria violenta de origem do Estado vê na sociedade política o resultado da luta pela vida, nos governantes a sobrevivência dos mais aptos, organiza-se a sociedade política pelos interesses econômicos do vencedor e resignação do vencido.

F. Engels (*apud* Azambuja, 2005 p. 196) afirmou a respeito do assunto:

Como o Estado surgiu também no meio da luta de classes, normalmente o Estado é a classe dominante economicamente mais poderosa que por seu intermédio se converte também em classe politicamente mais forte e adquire novos meios para submeter e explorar a classe oprimida.

Observa-se na teoria de origem do Estado de Engels, o legado da teoria de origem violenta do ente estatal, pois o Estado se forma pela coerção e opressão da classe economicamente mais forte sobre a mais fraca.

Azambuja(2005,p.104) afirma que tal teoria não passa de um equívoco e uma generalização falsa dos fatos analisados, pois tornaram regra geral que o Estado surge da dominação de um grupo sobre o outro.

A formação jurídica do Estado, segundo Carré de Malberg (*apud* Azambuja 2005, p. 107) ressalta que o Estado deve antes de tudo sua existência ao fato de possuir uma Constituição. Do ponto de vista exclusivamente jurídico a teoria é aceitável, pois precisa o momento legal em que o Estado passa a existir, como organização de Direito.

Não pode haver uniformidade no que diz respeito a origem do Estado, não é coerente afirmar que uma teoria que explica a origem do Estado é mais correta que as outras e que se aplica de modo generalizado a todos indistintamente.

Este é o posicionamento adotado no presente, de modo que todas as teorias são levadas em consideração tendo em vista que cada Estado possui características peculiares que contribuíram para a sua formação.

## 2.1 FINALIDADE E FUNÇÕES DO ESTADO

Para Nader (2013, p. 135), o fim a ser atingido pelo Estado poderá ser inspirado por teorias distintas, em que se apresentam dois posicionamentos: a primeira situa o indivíduo em primeiro plano e a segunda pela ideia coletivista. A síntese é representada por uma corrente de natureza eclética que pressupõe a convivência dos valores individualistas e coletivistas.

A concepção individualista é inspirada pelo pensamento liberal, de irrestrita liberdade dos indivíduos e mínima intervenção do Estado. Esta corrente de pensamento se projeta no campo político, jurídico e econômico.

A concepção Supraindividualista de finalidade do Estado, denominada também de intervencionista, exalta os valores coletivos em detrimento dos individuais, de um modo geral, o caráter intervencionista do Estado está a serviço do seu próprio fortalecimento e não com o escopo de assegurar necessariamente o bem-estar da coletividade.

Nader (2013,p. 137) narra sobre a Concepção Transpersonalista, nos seguintes termos:

Esta corrente pretende a síntese integradora entre as duas correntes opostas, a opção entre um valor e outro quando se revelarem inconciliáveis, deve ser feita de acordo com a natureza do fato concreto e em função dos princípios da Justiça, de tal sorte que o indivíduo não seja esmagado pelo todo, nem que a coletividade seja prejudicada pelos caprichos individualistas

A concepção individualista fez surgir em meados do século XVIII, o liberalismo como defesa dos direitos de liberdade dos indivíduos frente ao poder despótico desempenhado pelo Estado absolutista.

Como resposta as incoerências que surgiram com o liberalismo, em especial, as desigualdades sociais e econômicas, foi desenvolvida a concepção Supraindividualista que lançou as bases do modelo de Estado conhecido como “Welfare State”.

Azambuja (2005,p.121), a respeito da finalidade do Estado, questiona-se: “Quais os objetivos e finalidades próprios do Estado? Para que existe o Estado?”

O Estado é um meio-instrumento para que o homem concretize sua felicidade social, logo o Estado tem fins e não é um fim em si mesmo. Neste último posicionamento é que se justifica a existência do Estado. Existe a diferença existente entre a finalidade do Estado e sua competência, o que se modifica não são



os fins do Estado pois é invariável e se trata sempre do bem público.

Azambuja (2005, p.123) discorre a respeito da competência do Estado e de sua finalidade:

A competência do Estado é variável, conforme a época e o lugar. Assim, o Estado pode chamar a si certos serviços ou permitir que os particulares o executem; mas, tanto quando amplia como quando restringe a própria competência, o Estado visa realizar o bem público. As teorias sobre a competência do Estado, sobre o que ele deve fazer ou não fazer, são inúmeras, umas entendendo que o Estado deve fazer quase tudo, outras afirmando que ele deve reduzir sua atividade ao mínimo e deixar aos indivíduos o máximo de atribuições. Sobre os fins do Estado, as teorias são uniformes em sua essência: todas afirmam que a sua finalidade é realizar o bem público, variando apenas os termos, as palavras com que se quer exprimir o conceito de bem público.

Quanto ao que o Estado deve promover por meio de sua competência, o pensamento político diverge pelo menos em três teorias: abstencionista, socialista e eclética.

A primeira corrente, abstencionista, identificada com a teoria dos fisiocratas, defende que o Estado deve balizar sua atuação na manutenção da ordem interna e externa e assim relegando tudo o mais a iniciativa privada, trata-se do Estado do “laissez faire” e vigorou na Europa do século XVIII até o final do século XIX.

Bobbio (2004, p. 133) defende que nesta corrente foram proclamados os direitos de primeira dimensão, pois referem-se a liberdades negativas, configuram os direitos civis e políticos e representam uma resposta do Estado liberal ao regime absolutista até então vigente, exigem abstenção do Estado e não uma prestação positiva.

A corrente socialista, proclama a máxima intervenção do Estado, o ente estatal deve incumbir-se da produção, circulação de bens e propriedade, comércio e indústria. Para Bobbio (2004, p. 135), trata-se de forma de atuação do Estado que preconiza os direitos de segunda dimensão pois relacionam-se as liberdades positivas, exige-se por parte do Estado uma prestação de caráter positivo para garantir aos cidadãos os direitos sociais.

A corrente eclética defende que a competência do Estado é supletiva, pois este só deve atuar quando a iniciativa privada não puder fazer. Faz-se necessário a fiscalização do Estado, com o escopo de impedir a opressão dos mais fortes sobre os mais fracos.

Conclui-se não ser possível definir as atividades que são de competência do Estado, senão em certas atribuições que devem ser de sua exclusiva competência.

Trata-se de uma questão tipicamente política determinar a competência do poder público. Para Azambuja (2005,p.131) a tendência dos Estados modernos quanto a sua competência é:

A tendência dos Estados modernos, já por influência das teorias socialistas, já pelos formidáveis problemas que a civilização contemporânea tem criado e a impossibilidade ou inconveniência de deixá-los à iniciativa particular, é alargar cada vez mais os limites de suas atribuições, determinando uma hipertrofia que é fator primacial da crise que ele próprio atravessa. [...] Concluir-se-á, então que o Estado, o poder, deve ter o objetivo limitado ao mínimo? Por certo é esse um ideal que a civilização daqui a alguns séculos, realizará, incumbindo ao Estado exclusivamente manter a ordem, distribuir a justiça e organizar alguns serviços públicos essenciais

Dallari (2007,p.104-108), adota diferentes critérios para discernir qual a finalidade do Estado. Diferencia entre duas vertentes, a primeira de ordem objetiva, defende fins universais e comuns a todos os Estados. A segunda corrente subjetiva, prega as seguintes ideias abaixo transcritas(2007,p.105):

O que importa é o encontro da relação entre os Estados e os fins individuais. O Estado é sempre uma unidade de fim, ou seja, é uma unidade conseguida pelo desejo de realização de inúmeros fins particulares, sendo importante localizar os fins que conduzem à unificação. É lógico que os fins do Estado deverão ser a síntese dos fins individuais.

O autor mencionado acrescenta as seguintes teorias a respeito da finalidade do Estado, a teoria expansiva, nesta se reúnem todas as correntes que defendem o crescimento desmesurado do Estado. A ideia do bem-estar social é uma das expressões dessa linha de pensamento. E a corrente que defende os fins limitados do Estado, reduzem ao mínimo a atuação deste.

A respeito do porque da existência do Estado e suas finalidades, Dallari (2007,p.108) conclui:

Verifica-se que o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos possam atingir seus respectivos fins particulares, assim, pois, pode-se concluir que o fim do Estado é o bem comum de um certo povo em um determinado território, o que determina uma concepção particular de bem comum para cada Estado, em função das peculiaridades de cada povo.

O Estado possui como finalidade o interesse público, regra que se aplica a todos os Estados, estes visam satisfazer o interesse da coletividade de modo que os administrados possam concretizar suas necessidades, assim o interesse público além de ser o fim perseguido pelo Estado, constitui a razão de sua legitimação.

A competência do ente estatal está sujeita a variáveis peculiares a cada Estado de forma que não é razoável querer uniformizar o que cabe ao Estado assumir como de sua competência indistintamente.

Diante dessas variáveis em que estão inseridas as competências do Estado, é que surgem as modalidades diferentes de organização deste, de modo que se tem o Estado liberalista, o Estado do bem-estar social, o neoliberalista e, por fim, aquele propugnado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no caso em específico do Brasil.

## 2.2 O PAPEL DO ESTADO QUANTO A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Com o objetivo de realizar o estudo do papel que o Estado deve desempenhar no que diz respeito a prestação do Serviço público, será abordado as principais formas de intervenção deste no decorrer da história.

Será realizada uma análise das seguintes teorias: liberalismo econômico, Estado do bem-estar social ou “Welfare State”, Neoliberalismo e por fim o modo de intervenção do Estado nos serviços públicos preconizado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE ).

O Liberalismo econômico surgiu com o iluminismo em resposta ao Mercantilismo, os teóricos do liberalismo econômico, levantaram a bandeira em prol da propriedade privada, do individualismo econômico, da liberdade de comércio, de respeito às leis naturais da economia e do contrato de trabalho sem controle do Estado e pressão dos sindicatos.

Adam Smith (*apud* Vicentino, 2005 p.145) proclamou: “Ao Estado competia somente zelar pela propriedade e pela ordem não lhe cabendo intervir na economia já que a harmonização dos interesses individuais ocorreria por uma ‘mão invisível’ levando-se ao bem-estar coletivo.” O próprio mercado, por meio de sua “mão invisível” contribuiria para a melhora da distribuição de renda e promoção da justiça social.

O Estado para os adeptos do liberalismo econômico deveria somente garantir a segurança, a propriedade e distribuir a justiça a fim de preservar as liberdades individuais, propugnando-se o abstencionismo do Estado enquanto sua capacidade de prestar comodidades materiais aos cidadãos.

O período conhecido como pós-guerra, a Crise de 1929 e as desigualdades sociais produzidas pela Revolução industrial fizeram com que se passasse a defender uma nova forma de organização estatal, de modo que este pudesse intervir

no mercado para minorar as disfunções produzidas pelo liberalismo econômico, promover uma melhor distribuição de renda e focar sua atenção nos serviços sociais.

Neste contexto, surge o Estado do bem-estar social como resposta à crise do mercado que repercutiu na forma de atuação do Estado e na vida dos cidadãos que viam seus direitos negligenciados pela omissão estatal e pelo cenário de uma economia capitalista preocupada somente com o lucro.

A respeito do assunto o PDRAE proclamou (p. 09-10):

Sem dúvida num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular é inevitável que nos deparemos com uma crise. Foi assim nos anos 20 e 30, em que claramente foi o mau funcionamento do mercado que trouxe em seu bojo uma crise econômica de grandes proporções.

BENEVIDES (2011, p.11-12 e 17) a respeito da crise por que passou o Estado liberal com a consequente mudança para o Estado providência proclama:

“O Welfare State pode ser pensado como uma transformação do próprio Estado a partir de suas funções, estrutura e legitimidade. Surge devido à demanda por serviços de segurança sócio-econômica. Também está ligado a uma determinada relação entre o Estado e o mercado, na qual o segundo tem alguns de seus movimentos modificados pelo primeiro de modo a se reduzir os resultados socialmente adversos do mercado. O Estado de Bem-Estar Social pressupõe o reconhecimento do papel do Estado na busca do bem-estar dos indivíduos, baseando-se nos direitos sociais dos mesmos. Sua implementação nos diversos países, no entanto, obedeceu às especificidades históricas dos mesmos, resultando em características diversas.”

Chiavenato (2012, p.278) a respeito do Estado do bem-estar social, o contexto e causas que o originaram corrobora:

A segunda guerra mundial e a Grande depressão foram o marco da crise do mercado e do Estado liberal. Surge em seu lugar um novo formato de Estado que assume um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social. A partir desse momento, o Estado passa a desempenhar um papel estratégico na coordenação da economia capitalista promovendo poupança forçada alavancando o desenvolvimento econômico, corrigindo as distorções do mercado e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária.

Acreditava-se que no Estado social se oferecia uma distribuição de renda menos desigual, condições de vida mais digna por meio da maciça intervenção do Estado na economia regulamentando as atividades produtivas a fim de garantir a geração de riqueza material e reduzir as desigualdades sociais aumentando os investimentos nas áreas de saúde, educação e transportes.

No Brasil o Estado assistencialista não se desenvolveu plenamente como nos

países desenvolvidos mais de uma forma incipiente no período denominado Era Vargas, em que o grau de intervenção estatal se tornou notável e teve como auge os governos ditatoriais implementados a partir da década de 1960.

BENEVIDES (2011,p. 83-84) a respeito do assunto ora em análise dispõe:

O Estado do Bem-Estar no Brasil tem sua origem em 1930, no governo Vargas, com intuito principal de regular as relações de trabalho, tal qual a origem do modelo conservador. Um segundo momento de considerável expansão do Welfare State brasileiro é observado durante os anos da ditadura militar, com a extensão de direitos a segmentos da sociedade antes excluídos, ainda que a desigualdade tenha se acentuado.

Em meados da década de 1980 países como Inglaterra, Estados Unidos e Brasil, passaram a enfrentar graves problemas de ordem econômica com a hipertrofia das funções do Estado, pois este já não conseguia atender com a mesma eficiência as demandas solicitadas pelos cidadãos.

Neste cenário surgem ideologias reunidas sob a denominação de neoliberais que consistia em uma adaptação do liberalismo as peculiaridades da época, propondo a diminuição do Estado.

Paulo e Alexandrino (2014,p.133) dispõem a respeito do neoliberalismo:

Na última década do século passado, era praticamente hegemônica no mundo ocidental a corrente de pensamento político-econômico conhecida como neoliberalismo cujos expoentes máximos, no campo político foram Ronald Reagan nos Estados Unidos da América e Margaret Thatcher na Inglaterra. Os ideólogos neoliberais apregoavam a doutrina do Estado mínimo a qual tem por objetivo retirar o setor público de todas áreas em que sua atuação não seja imprescindível. A proposta do Estado mínimo também está lastreada no princípio da eficiência, uma vez que para o neoliberalismo a iniciativa privada é sempre mais eficiente do que o setor público( pelo menos na produção direta de riqueza), razão por que deve a atuação deste último ater-se ao estritamente indispensável.

No mesmo sentido, posiciona-se SCHMIDT (2005,p.133)

A crise mundial a partir de 1973 abalou o capitalismo e as crenças keynesianas abrindo espaço para as idéias neoliberais se os homens tiverem total liberdade para investir e lucrar o mercado capitalista poderá se desenvolver e beneficiar toda sociedade.

Por fim será feita uma análise das medidas de intervenção do Estado nos serviços públicos, proclamadas pelo PDRAE em 1995, não como uma resposta neoliberal ao Estado do bem-estar social tendo em vista que o referido plano não se autodenominou neoliberal conforme se conclui diante dos argumentos do mesmo:

No Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza

funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos. A reação imediata à crise - ainda nos anos 80, logo após a transição democrática - foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas.(...)Dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais. A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. ( 1995, p. 44)

Alexandrino e Paulo (2014, p. 133-134) defendam que apesar de o PDRAE não se autodenominar neoliberalista as medidas que visou implementar são em essência neoliberais, segundo se depreende da transcrição abaixo:

Embora, teoricamente, não seja correto identificar “neoliberalismo” com “administração gerencial” a verdade é que muitas das propostas neoliberais que estavam ainda em voga durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram incorporadas ao modelo de administração pública que o seu governo desenhou e procurou implantar no Brasil.

O referido plano foi criado na vigência do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, tendo como um de seus membros o ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira.

O PDRAE defendeu a necessidade do fortalecimento do papel regulatório por parte do Estado, com o escopo de que as atividades atribuídas à iniciativa privada, fossem regulamentadas e fiscalizadas pelo ente estatal a fim de se preservar o interesse público presente em tais serviços, conforme se observa a seguir:

Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. (1995, p. 6)

Defendeu-se a necessidade de implementar a administração gerencial no interior da Administração Pública e a adoção de formas mais modernas e flexíveis na prestação dos serviços públicos com a parceria da iniciativa privada. De modo que a satisfação das necessidades dos cidadãos vistos como contribuinte de tributos

torna-se a razão de ser do Estado.

Na prestação dos serviços existe maior autonomia e o controle é direcionado para os resultados alcançados, como forma de estabelecer parâmetros para qualidade na prestação de tais atividades, os serviços são considerados bons porque atendem de forma efetiva e eficiente as necessidades dos cidadãos-clientes, é a implementação de formas de administração do setor privado no âmbito da administração pública, com o diferencial que a administração privada visa ao lucro diferentemente do Estado.

Antes da implementação do PDRAE, foi positivado o Decreto-lei 200/67, considerado como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Pavia a reforma da administração pública federal, um de seus princípios fundamentais era a descentralização.

Possibilitou a descentralização dos serviços públicos para administração indireta, concessão para a órbita privada e a desconcentração para os órgãos dentro da estrutura de uma mesma pessoa jurídica, como se depreende com a transcrição abaixo deste:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Controle.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Em 1979 pelo Decreto nº 83.740, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização destinado a dinamizar o funcionamento da Administração Pública Federal, conforme se verifica da transcrição do art. 3º do referido decreto:

Art. 3º - O programa terá por objetivo:

- a) construir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público;
- b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco;
- c) agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo;

- d) substituir, sempre que praticável, o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo reforço da fiscalização dirigida, para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos;
- e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, especialmente os referidos no Título XIII;
- f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado;
- g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;
- h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.

Posteriormente as ações do Programa Nacional de desburocratização foram direcionadas para o Programa Nacional da Desestatização, como se verá adiante, numa tentativa de reverter o estímulo ao crescimento da administração indireta propugnado pelo DL 200/67.

O PDRAE serviu de base para a criação da emenda constitucional nº 19/98 que introduziu na Constituição Federal o princípio da eficiência para a administração pública. O referido plano assim dispõe a respeito dos assuntos ora versados:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial” baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (1995, p. 7)

O PDRAE questionou as funções que o Estado deve desempenhar no contexto de uma economia globalizada além de investigar sobre as causas que deram origem à “crise do Estado” vivenciada neste período, nestes termos:

Nos anos 80, é a crise do Estado que põe em cheque o modelo econômico em vigência. É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil esta questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas. (1995, p. 8)

O PDRAE defendeu as medidas a serem tomadas pelo Estado brasileiro para que este pudesse vencer a incapacidade de prestar os serviços públicos e a crise



econômica por que passava, dentre as constatações realizadas as principais são:

A crise do Estado define-se então:

- (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
- (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e
- (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (1995, p. 10-11)

O PDRAE propôs a reforma do aparelho do Estado defendendo uma administração pública mais eficiente e direcionada para os cidadãos. Proclamou as seguintes diretrizes a serem implementadas pela administração pública:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (1995, p.12- 13)

No plano administrativo a administração pública evoluiu por meio de três modelos, o patrimonialista, burocrático e o gerencial. A administração patrimonialista, caracteriza-se pela confusão entre o poder do soberano e do Estado, a corrupção e o nepotismo são intrínsecos a esse tipo de administração.

O modelo de administração pública burocrática nasceu na segunda metade do século XIX como forma de extirpar o modelo anterior. Constituem princípios norteadores da administração burocrática segundo o PDRAE:

A profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado -transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é

a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade. (1995, p. 15)

A administração gerencial pregada de forma incipiente no DL. 200/67 e defendida no PDRAE constitui-se segundo o mencionado Plano:

Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (1995, p. 15-16)

O PDRAE propôs que cada departamento do Estado deveria cuidar de assuntos específicos, conforme se depreende abaixo:

**ATIVIDADES EXCLUSIVAS.**

É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.

**SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS.**

Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais.

**PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO.**

Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida. (1995, p.41-42)

Cada setor do Estado é responsável por determinada prestação de serviços, possui o tipo de administração que deve prevalecer para obter bons resultados, variando entre administração pública burocrática ou gerencial, conforme se prime pela efetividade ou eficiência respectivamente. A forma de propriedade a ser adotada mudará também em consonância com o tipo de Estado, segundo se depreende a seguir:

O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado. No núcleo estratégico a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser

estatal. Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal. No setor de produção de bens e serviços para o mercado a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso no Brasil - ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo neste caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação. (1995,p. 43-44)

Para cada setor do Estado adotou –se objetivos globais e específicos, ao setor de produção de bens e serviços para o mercado, o referido plano, previu como objetivos específicos, dar seguimento ao processo de privatização por meio do Conselho de desestatização, fortalecimento dos órgãos de regulação dos monopólios naturais a serem privatizados e por fim a implementação de contrato de gestão para aquelas empresas que não puderem ser privatizadas.

O PDRAE encontra-se ainda em vigor, após onze anos de sua publicação, ele deu subsídios à criação da lei nº 9491/1997 que versa sobre o Programa Nacional de Desestatização.

Para o setor de produção de bens e serviços para o mercado, o PDRAE, previu a continuidade do processo de privatização por meio do Programa Nacional de Desestatização, à época regulamentado pela lei nº 8031/1990.

### 3 DO SERVIÇO PÚBLICO

Meirelles (1990) entende ser a atribuição principal da Administração Pública prestar utilidades aos administrados de modo que sua presença não se justifica senão para ofertar serviços a coletividade.

O artigo 175 da Constituição Federal que versa sobre os serviços públicos é extremamente genérico. Pela redação do supramencionado artigo, foi atribuído ao Estado a titularidade dos serviços públicos, de um modo geral.

Carvalho Filho (2008) defende que apesar das relações sociais e econômicas modernas permitirem ao ente estatal delegar aos particulares a execução de certos serviços, esta transferência não descaracteriza o serviço como sendo público, pois o Estado sempre se reserva o poder de regulamentar e controlar o serviço.

O art. 175 da Constituição Federal prevê a forma de prestação dos serviços públicos, de forma direta e indireta, sendo que neste último caso trata-se das concessões e permissões. A própria Constituição Federal possibilita que os serviços públicos sejam prestados na forma indireta mediante autorização, mas trata-se de medida excepcional, nestes termos, conclui-se pela transcrição do artigo supramencionado:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL. Constituição, 1988).

O fato de o artigo 175 da Constituição Federal está inserido no título VII o qual versa sobre a ordem econômica e financeira, possui uma finalidade prevista pelo legislador constituinte, pois estes serviços se referem aqueles enquadrados como atividade econômica “lato senso”, nestes moldes, podem ser explorados visando ao lucro, sem com isso perder sua característica de serviços públicos.

Os serviços elencados pela Constituição Federal no artigo anteriormente mencionado são de titularidade do Estado, desse modo, caso o particular tenha a intenção de exercer tais serviços deverá receber delegação do poder público por meio de contratos de concessão ou permissão de serviço público precedido de

licitação ou através de autorização nas limitadas hipóteses permitidas pela Carta Política.

O instituto das concessões e permissões não transfere a titularidade dos serviços públicos aos particulares, transfere-se somente a execução, de modo que os particulares atuarão como delegatários dos serviços públicos.

É neste sentido que o legislador utilizou a expressão prestação indireta pelo Estado, para os serviços delegados aos particulares, por envolver, de um modo geral, direitos fundamentais, tais atividades estão sujeitas ao regime de direito público.

O exposto a respeito dos serviços públicos, constitui a regra geral, prevista pelo ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, há exceções, como o caso dos serviços que devem ser prestados pelo Estado como públicos, todavia, são prestados conjuntamente com a iniciativa privada, sem delegação, sujeitos apenas aos controles inerentes ao poder de polícia administrativa, trata-se das atividades relacionadas ao título VIII da magna carta correspondente aos direitos sociais

Alexandrino e Paulo (2014, p. 711) ao realizarem um estudo do significado das expressões utilizadas no artigo 175 da Constituição Federal, observaram que a prestação pelo poder público é efetivada por meio da denominada prestação direta e a prestação sob regime de concessão e permissão é o que se convencionou chamar de prestação indireta.

A prestação direta dos serviços públicos pela administração pública inclui as entidades da administração indireta e prestação indireta tão somente aquela realizada por particulares por meio de concessão, permissão e nas hipóteses cabíveis autorização.

Diferencia-se as expressões prestação direta e indireta de administração direta e indireta. Assim administração direta é representada pelos órgãos que compõem a estrutura desta por meio da desconcentração e está inserida dentro de uma mesma pessoa jurídica ou segundo o DL 200/67 compreende os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e seus Ministérios.

A administração indireta constitui uma outra pessoa jurídica distinta da administração direta criada ou autorizada sua criação por lei composta segundo o supramencionado decreto por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

A expressão prestação direta, abrange a administração direta e indireta, pois neste caso, é o Estado diretamente quem está prestando o serviço público, por sua vez, a prestação indireta compreende tão somente a delegação negocial, por meio de contrato, ou ato administrativo unilateral, tendo em vista que neste caso o Estado não presta o serviço, mantendo apenas o seu controle e titularidade.

### 3.1 CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição da República não conceituou o serviço público nem mesmo as leis infraconstitucionais vieram a desenvolver o conceito do mesmo. Tal tarefa coube a doutrina administrativista.

Gasparini (2004, p. 278), conceitua o serviço público nos seguintes termos:

Toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça vezes, sob regime de direito público, instituído em favor dos interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico.

Para Mello (2006, p. 652), a qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre o seu papel. De modo, que o autor supramencionado define serviço público:

Toda atividade de oferecimento de utilidade pública ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes sob regime de direito público portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e restrições especiais instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Carvalho Filho (2008, p. 291) corrobora o entendimento da dificuldade em definir com precisão os serviços públicos. Defende o conceito de serviço público nos seguintes termos: “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.”

Di Pietro(2006) considera que não é uma tarefa fácil definir o serviço público, pois sua noção sofreu transformações no transcorrer do tempo, no que diz respeito aos seus elementos constitutivos como também em relação a sua abrangência.

A autora defende que é o Estado por meio da atividade legislativa que elenca os serviços que serão considerados públicos, segundo esta, no ordenamento

jurídico brasileiro é a própria Constituição que indica.

Não se pode afirmar dentre os conceitos elencados que um seja mais correto que o outro, desse modo, a definição de Di Pietro(2006) é a seguinte:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público, os três elementos que compõem a definição, subjetivo, material e formal, permanecem porém com sensíveis diferenças em relação à sua concepção.

Meirelles (1990, p. 296) defende que o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico. Seu conceito de serviço público é: “É todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”

O que prevalece é a vontade exercida por meio da soberania do Estado que qualifica o serviço como público ou de utilidade pública, conforme sejam essenciais ou apenas úteis à comunidade para sua prestação aos administrados de forma direta ou indireta ou ainda objeto da iniciativa privada sem necessidade de delegação estatal.

Para Jacinto (2004, p. 54), o conceito de serviço público é: “O que realiza o Estado quer o indivíduo precise ou tenha interesse nele, ou não. Portanto, são os atos das autoridades públicas visando satisfazerem necessidades coletivas.”

Segundo Miguel Reale (*apud* Jacinto, 2004, p. 57), apesar de todos os esforços dos administrativistas em definir o conceito de serviço público, faz-se necessário reconhecer que o conceito deste é tipicamente histórico dependente das circunstâncias inerentes e peculiares de cada regime político.

Leon Duguit (*apud* Jacinto 2004, p. 54-55), foi quem primeiro introduziu o conceito de serviço público ao estabelecer a substituição da ideia que repousava na soberania do Estado pela noção de serviço público.

A definição de serviço público é toda atividade cuja realização é assegurada regulada e controlada pelos governantes, por que tal atividade é indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social e é de natureza tal que não pode ser realizada completamente a não ser pela intervenção da força do governante e ainda que o Estado é uma cooperação de serviços públicos, organizados e fiscalizados pelos governantes.

Odete Medauar (*apud* Jacinto, 2004, p. 57), defende que a definição de

determinada atividade como serviço público pressupõe a análise da tendência política dominante e o papel que o Estado assumiu a respeito da prestação dos serviços públicos.

Para Alexandrino e Paulo (2014, p. 721) a definição de serviço público de Meirelles é ampla pois não diferencia atividades que representam utilidade para a população do poder de polícia, também não exige que a prestação do referido serviço satisfaça diretamente interesses dos administrados, inclui, portanto as atividades internas da administração pública.

Alexandrino e Paulo (2014, p. 721) afirmam a respeito da definição de serviço público de Di Pietro (2006) que esta não exige que a prestação do serviço satisfaça diretamente necessidade coletiva, deste modo, incluem-se no conceito as atividades internas da administração pública, além de não permitir diferenciar o serviço público da realização de obra pública.

O que foi exposto a respeito da definição de Di Pietro(2006) também se aplica a definição empregada por Carvalho Filho. Alexandrino e Paulo (2014, p. 722), comentam que a definição defendida pelo doutrinador administrativista Mello (2006) é o conceito mais restrito que se tem de serviço público.

Entre os doutrinadores não existe uma definição consensual de serviço público o que há são escolas ou correntes teóricas que segundo critérios variados procuram indicar os elementos relevantes para a identificação ou a conceituação de uma atividade como serviço público.

A definição de serviço público de Alexandrino e Paulo (2014, p. 722) é feita nos seguintes moldes:

Serviço Público é atividade administrativa concreta traduzida em prestações que diretamente representem, em si mesmas, utilidades ou comodidades materiais para a população em geral, executada sob regime de direito público pela administração pública, ou se for o caso por particulares delegatários (concessionários e permissionários, ou ainda, em restritas hipóteses, detentores de autorização de serviço público).

Para fins de conceituação de serviço público será adotada a definição empregada por Alexandrino e Paulo (2014), de modo que se considera como público o serviço que diretamente preste utilidades ou comodidades materiais fruíveis aos administrados exercida sob o regime de direito público pelas entidades e órgãos integrantes da estrutura da Administração Pública, bem como por particulares delegatários os quais celebraram com o Poder Público contratos de concessão,



permissão ou autorização de serviço público.

Este posicionamento propõe ser juridicamente mais útil que as outras definições, no entanto, não se pode afirmar ser a mais acertada.

Propõe-se a limitação do conceito de serviço público a atividades administrativas excluindo assim o poder de polícia, atividades de fomento, intervenções do Estado de caráter restritivo, obras públicas assim como as atividades internas e meio da administração ou serviços que atendam de forma indireta as necessidades dos cidadãos.

Diante das dificuldades de conceituação e modificação ao longo do tempo, os autores administrativistas chegaram a proclamar “a crise na noção do serviço público.”

A partir da década de 1980 no Brasil, houve um entendimento do conceito de serviço público que implicou um confronto com o conceito deste oriundo do direito francês. No entanto, no Brasil, não há que se falar em crise do conceito de serviço público, de modo que a Constituição da República continua a atribuir os serviços públicos ao poder público nos termos do art. 175 da Carta política.

### 3.2 SERVIÇO PÚBLICO EM SENTIDO SUBJETIVO E EM SENTIDO OBJETIVO

A expressão serviço público admite dois sentidos fundamentais, um subjetivo e o outro objetivo. O sentido subjetivo preocupa-se com os órgãos do Estado responsáveis pela prestação do serviço público aos administrados, por sua vez, o objetivo atribui relevância a atividade em si.

Será pelo critério subjetivo ou orgânico quando levar em consideração o conjunto de órgãos e entidades que desempenham atividade administrativa, neste caso leva-se em conta todo o aparelhamento administrativo.

O sentido objetivo ou material, por sua vez, leva em consideração as atividades prestadas, reporta desse modo a um conjunto de atividades, seja quais forem. Seguir-se-á no presente a expressão serviço público em sentido objetivo, conforme o entendimento de Alexandrino e Paulo (2014, p. 712).

### 3.3 CONCEITOS AMPLOS E RESTRITOS DE SERVIÇO PÚBLICO

Os conceitos restritos de serviço público são aqueles que confinam este entre

as atividades desempenhadas pela Administração pública de modo que exclua as funções, legislativa, jurisdicional, atividades internas da administração para atender as suas necessidades, além de diferenciarem a atividade administrativa do poder de polícia e da obra pública.

No direito brasileiro, conceito amplo de serviço público é o adotado por Mário Masagão. Levando em consideração os fins do Estado, para Mário Masagão (*apud* Di Pietro, 2006, p. 86) “serviço público é toda atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins.”

O conceito de serviço público possuiu sua elaboração iniciada na França e desenvolveu-se sob a égide da “Escola do serviço público” idealizada por Léon Duguit. O objetivo desta escola era transferir a ideia de poder estatal para a de serviços aos administrados.

Esta Escola originada na França, afirmou ser o Estado, uma cooperação voltada para a prestação de serviços públicos, de modo que sua definição é muito ampla.

Segundo a mais ampla das definições de serviço público, este é empregado como sinônimo de função pública, abrange a atividade jurisdicional, legislativa, política inclusive os serviços públicos prestados sem delegação aos particulares.

As definições de serviço público amplas tem sido cada vez menos utilizadas, de modo que a tendência atual dos administrativistas atualmente são restritas.

Mello (2006), é o doutrinador administrativista que possui o conceito mais restrito de serviço público, acompanhando e lapidando sua definição tem-se também como conceito restrito o empregado por Alexandrino e Paulo (2014).

### 3.4 CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE UMA ATIVIDADE COMO SERVIÇO PÚBLICO

Para Mello (2006, p. 655), a noção de serviço público há de se compor necessariamente de dois elementos, o substrato material consistente na prestação de utilidade ou comodidade usufruída singularmente pelos administrados e o substrato formal indispensável que estabelece o regime de direito público.

Quando surgiram as primeiras ideias a respeito de serviço público era válida a combinação dos elementos, material, subjetivo e formal, no entanto, na proporção que o Estado foi abandonando os princípios do liberalismo passou-se a aumentar o

rol de atividades definidas como serviço público de modo a considerar como público as atividades comerciais e industriais.

O ente estatal observou que não dispunha de organização para a prestação de todos esses serviços, assim passou a delegar sua execução a particulares, a partir desse momento, o elemento subjetivo restou prejudicado. Passou-se a proclamar a “crise na noção de serviço público”.

Louis Corail (*apud* Di Pietro, 2006, p. 89), elaborou tese de doutorado defendendo que “os três elementos normalmente considerados pela doutrina para conceituar o serviço público não são essenciais, porque às vezes falta um dos elementos ou até mesmo dois.”

Apesar de não haver entre os doutrinadores consenso quanto ao conceito de serviço público, estes de um modo geral, convergem quanto à indicação dos critérios subjetivo, material e formal como elementos úteis ou mesmo necessários para precisa identificação dos serviços públicos.

Por influência da Escola do serviço público, defendia-se a necessidade de serem satisfeitos cumulativamente três critérios para que determinada atividade fosse considerada serviço público.

O elemento subjetivo em que na prestação do serviço deve estar presente a figura do Estado, os doutrinadores que defendem esse elemento como substancial para precisar o conceito de serviço público só o consideram como públicos quando prestados por órgãos ou entidades estatais integrantes da administração pública.

O material, atribui relevância a atividade ou comodidade material prestada aos administrados, de modo que devem ser consideradas de caráter público quando representem relevância para a satisfação de necessidades coletivas fundamentais.

O elemento formal atribui importância ao regime jurídico sob o qual é prestada a atividade, desse modo os administrativistas que defendem a necessidade da presença deste elemento só consideram o serviço como público quando prestado sob regime de direito público.

De um modo geral, os administrativistas não proclamam mais a necessidade de existir simultaneamente os três elementos anteriormente mencionados para que o serviço seja considerado como público, como era defendido na época em que era hegemônica as ideias propugnadas pela escola do serviço público fundada na França.

Convém analisar a modalidade de delegação de serviços públicos a

particulares em que o critério subjetivo resta prejudicado, serviços que não necessariamente são essenciais e ainda sim são prestados pelo Estado sob regime de direito público ou ainda serviços essenciais que envolvem direitos fundamentais prestados por particulares sob regime de direito privado sem delegação, sujeitos tão somente ao poder de polícia administrativa do Estado.

No que se refere aos aspectos para a identificação do serviço como público merece atenção a diferença existente entre os essencialistas e os formalistas ou legalistas. Aqueles que aderem a escola essencialista utilizam tão somente o aspecto material para precisar uma atividade como pública. Desse modo, toda vez que um serviço seja considerado importante a satisfação das necessidades coletivas deverá ser considerado como serviço público.

A corrente formalista considera o aspecto formal que diz respeito ao regime jurídico de prestação dos serviços públicos, neste caso, o de direito público, a doutrina administrativista no Brasil, majoritariamente compreende ser o critério formal o mais importante para precisa definição de um serviço como público.

Alexandrino e Paulo (2014, p. 672) dispõem sobre o assunto nos seguintes moldes:

Pensamos que o critério formal é efetivamente aquele que nosso ordenamento jurídico utiliza no mais das vezes, para distinguir serviços públicos de serviços privados, nos termos da nossa Carta política e das leis em geral, sempre que um serviço for público ele será prestado, obrigatoriamente, sob regime jurídico de direito público, deve-se ter em conta que no Brasil a concepção essencialista não é adotada pelo ordenamento jurídico para o fim de classificar uma atividade como pública, sendo assim não interessa para esse efeito indagar se a atividade é ou não importante para a existência do grupo social, para a satisfação de suas necessidades fundamentais, quem determina que uma atividade seja prestada sob regime jurídico de direito público é o próprio ordenamento jurídico. É importante frisar que não existe uma lista taxativa de atividades que devam ser exercidas como serviço público.

Di Pietro (2006) proclama que o serviço público contrariamente a empresa privada pode funcionar no prejuízo, desse modo, defende que esta é uma das razões de ser do Estado na prestação dos serviços públicos, incumbi-lhe satisfazer necessidades cuja não rentabilidade afasta a empresa privada.

Esta concepção defendida pela autora, data vênia, não possui a adesão do presente, tendo em vista as diretrizes do PDRAE o qual defende práticas mais modernas e flexíveis no âmbito da administração pública, com o escopo de se conjugar crescimento econômico e satisfação das necessidades dos cidadãos por meio da eficiente prestação dos serviços públicos.

### 3.5 CLASSIFICAÇÕES

Para Carvalho Filho (1990, p. 295), os serviços públicos podem ser classificados em delegáveis quando por sua natureza podem ser executados pelo Estado ou particulares. Indelegáveis quando só poderem ser prestados pelo Estado de forma direta por meio de seus órgãos.

Meirelles (1990, p. 297) defende a seguinte classificação dos serviços públicos considerando a essencialidade, a adequação, a finalidade e os destinatários dos serviços. Pode-se classificá-los em serviços públicos, serviços de utilidade pública, serviços próprios ou impróprios do Estado, serviços administrativos, industriais e, por fim, serviços “uti universi” e “uti singuli”.

Serviços públicos ou serviços pró-comunidade são aqueles em que a Administração presta diretamente por reconhecer sua essencialidade, por isso são considerados privativos do Poder público e só a administração poderá prestá-los sem delegar a terceiros.

Os serviços de utilidade pública ou serviços pró-cidadão são aqueles que a administração reconhece sua conveniência para os administrados, presta-os de forma direta ou permite que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários e autorizatários).

Próprios do Estado são os serviços que se relacionam intimamente com as atribuições deste, de modo que o mesmo usa de sua supremacia, só devem ser prestados pelos órgãos ou entidades públicas sem delegá-los aos particulares.

Serviços impróprios, por outro lado, consistem naqueles em que a administração pode prestar diretamente mas também consente que sejam prestados por meio de delegação aos particulares.

Para Meirelles (1990), serviços industriais são os que produzem renda para quem os presta que se chama tarifa ou preço público, são classificados como serviços impróprios do Estado por corresponderem a atividade econômica e abrangem os serviços previstos no art. 173 da Constituição da República de forma que só podem ser prestados pelo poder público quando necessários aos imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Alexandrino e Paulo (2014, p. 723) criticam as classificações defendidas pelos supramencionados autores nos termos seguintes:

Das inúmeras classificações de serviços públicos [...] quase sempre

acarretam mais confusão que auxiliam na sistematização da matéria seja porque empregam expressões equívocas seja porque sua aceitação é reduzida seja porque misturam acepções amplas ou restritas de serviço público ou porque utilizam critérios heterogêneos na identificação de atividades que consideram serviço público, dentre muitas outras deficiências.

Será adotado pelo presente a classificação de Alexandrino e Paulo (2014), por julgar ser menos contraditória e com maior nível de praticidade para sua utilização no que diz respeito a precisa definição dos serviços públicos.

Os Serviços gerais e individuais é a única classificação que é atribuído importância de ordem prática, de modo que o Supremo Tribunal Federal (STF), vem reiteradamente utilizando a classificação com o escopo de identificar serviços públicos que podem ser remunerados mediante o tributo taxa.

Serviços públicos gerais ou (*uti universi*) ou ainda indivisíveis constituem aqueles prestados a coletividade de modo indistinto, assim seus usuários são indeterminados, ou seja, não é passível de identificação de forma individualizada aqueles beneficiados pelos serviços *uti universi*.

Os serviços individuais, (*uti singuli*), ou ainda divisíveis, são aqueles prestados a beneficiários determinados, neste sentido, o ente estatal, pode mensurar o uso por parte de cada um dos usuários, podem ser remunerados por meio de taxas ou tarifas.

Serviços delegáveis, são os que podem ser prestados pelo Estado de forma centralizada, por entidades integrantes da administração indireta ou ter sua prestação delegada a particulares através de contratos de concessão, permissão de serviços públicos ou nos casos expressamente permitidos autorização.

Indelegáveis são aqueles que só podem ser prestados pelo Estado de modo centralizado ou por meio de pessoas jurídicas de direito público, integrantes da administração indireta, neste caso necessariamente, as autarquias, são serviços que necessitam do poder de império.

Outra classificação é a que caracteriza os serviços públicos em administrativos, sociais e econômicos. Serviços administrativos são as atividades internas da administração, imprescindíveis ao regular funcionamento do Estado.

Sociais, são os serviços que abrangem as atividades previstas no artigo 6º e título VIII da Carta política. Estes serviços de caráter social, não são de titularidade exclusiva do Estado, de modo que os particulares podem prestar tais serviços sob regime privado sem a necessidade de delegação.

Serviços econômicos também conhecidos como comerciais ou industriais são as atividades elencadas pelo artigo 175 da Constituição federal, passíveis de serem explorados com o objetivo de auferir lucro, além de serem de titularidade exclusiva do Estado que poderá prestá-los diretamente ou por meio de delegação à particulares.

O Estado pode executar três tipos de atividade econômica, a primeira reservada a iniciativa privada prevista no art. 173 da Constituição em que o ente estatal só pode atuar em caso de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, não se trata de prestação de serviço público por parte do Estado e sim intervenção do poder público na seara econômica.

A segunda o ente estatal assume em caráter de monopólios elencados pelos arts. 176 e 177 da Carta política e a terceira compreende o art. 175 da Constituição Federal que prevê a execução direta pelo Estado ou por meio de prestação indireta através de concessão e permissão, esta última categoria compreende os serviços denominados comerciais ou industriais.

Caio Tácito (*apud* Di Pietro, 2006, p. 99) faz referência a outra classificação que divide os serviços públicos em originários ou congênitos e derivados ou adquiridos:

Corresponde à distinção entre atividade essencial do Estado e atividade facultativa, os serviços que por sua natureza são próprios e privativos do Estado podem ser chamados de originários ou congênitos, por outro lado aqueles passíveis de prestação por particular, absorvidos pelo Estado em regime de monopólio ou concorrência com a iniciativa privada são os serviços derivados ou adquiridos.

Apesar das diversas formas de classificação dos serviços públicos, será adotado o posicionamento de Alexandrino e Paulo (2014), de modo que se considera para fins de classificação dos serviços públicos apenas aquele que os divide em “*uti singuli*” e “*uti universi*”.

Este posicionamento é consequência da adoção do conceito de serviço público adotada no presente, a classificação que divide os serviços em administrativos não é coerente pois estes são destinados ao atendimento das finalidades internas da administração pública e não atendem diretamente as necessidades dos administrados.

Os serviços sociais podem ser prestados pela iniciativa privada sem delegação do poder público, sujeitos tão somente ao controle exercido pelo Estado por meio de seu poder de polícia, de modo que não são considerados serviços

públicos pois estão sujeitos ao regime de direito privado.

Ressalta-se que para os serviços serem considerados públicos, faz-se necessário a manifestação do Estado por meio de sua atuação legislativa, conferindo a submissão ao regime de direito público.

### 3.6 FORMAS DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

À época do Estado liberal as atividades da administração pública se limitava quase exclusivamente a garantir a defesa externa e segurança interna, não havia necessidade de descentralização dos serviços públicos.

Na proporção que o Estado foi assumindo funções no campo social e econômico, tornou-se necessário buscar novas configurações de prestações dos serviços com o objetivo de se obter melhores resultados na prestação destes, de modo que a utilização de métodos de gestão privada com maior flexibilidade tornou-se mais requisitada.

A prestação do serviço público poderá ser centralizada, descentralizada ou desconcentrada e sua execução direta e indireta, porém, não se deve fazer confusão entre as expressões administração direta, indireta e execução direta ou indireta.

Serviço centralizado, segundo Meirelles (1990, p. 307), é aquele que o Poder Público presta por seus próprios órgãos, o Estado é ao mesmo tempo titular e prestador do serviço público que permanece integrado na estrutura da administração direta. Descentralizado é o serviço em que o Poder público transfere sua titularidade ou tão somente sua execução por meio de outorga ou delegação.

A outorga ocorre quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere por lei determinado serviço público, por sua vez, há delegação no momento em que o Estado transfere por meio de contrato ou ato unilateral tão somente a execução do serviço para que o delegado o preste sob seu nome, por sua conta e risco e sob controle do Estado.

A descentralização pode ser territorial quando realizada da União aos Estados –membros ou destes aos municípios ou institucional quando ocorrer a transferência do serviço ou somente de sua execução do Estado para as entidades administrativas ou para os particulares por meio de delegação.

O serviço poderá ser ainda desconcentrado quando a administração executa



centralizadamente, porém, para conferir maior eficiência na prestação dos serviços públicos, distribui entre os vários órgãos integrantes de uma mesma pessoa jurídica.

Na desconcentração existe ainda a possibilidade de o serviço ser prestado sob a forma desconcentrada centralizada quando for prestado por órgãos integrantes da administração direta ou desconcentrado descentralizado que corre por meio de órgãos integrantes da estrutura da administração indireta.

A execução direta ocorre quando o responsável por seu oferecimento aos administrados o realiza pessoalmente ou por seus órgãos. Por outro lado, a execução indireta, diz respeito aquela em que o responsável por sua execução comete a terceiros.

Pela redação do art. 175 da Constituição da República, a prestação dos serviços públicos pode ser direta quando realizada pela administração pública, o que abrange a administração direta e indireta.

Poderá ocorrer também por meio da prestação indireta, quando for delegada aos particulares através dos regimes de concessão e permissão de serviços públicos, ambas precedidas de licitação, ou ainda em casos expressamente previstos por autorização, delegados mediante ato administrativo sem a necessidade de previa licitação.

A prestação dos serviços públicos denominada “descentralização por serviços”, ocorre quando uma lei específica cria ou autoriza a criação de uma entidade com personalidade jurídica própria e a ela atribui a titularidade de determinado serviço.

A classificação da prestação de serviços públicos pelas entidades integrantes da estrutura da administração indireta foi realizada inicialmente pelo Decreto-lei 200/67 no art. 4º e posteriormente teve sua previsão na Carta Política de 1988 em seu art. 37 inciso XIX abaixo transcritos:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

Di Pietro (2006), prediz que não existe consenso na forma de classificar a descentralização administrativa, ela adota uma classificação tripartite, assim ocorre a descentralização territorial ou geográfica, por serviços e a descentralização administrativa por colaboração.

Na descentralização por serviço, o ente descentralizado passa a deter a titularidade e execução dos serviços públicos, as entidades descentralizadas buscam essencialmente as razões de ordem técnico-administrativa; o acréscimo de encargos assumidos pelo Estado aconselha a descentralização por serviços, além de trazer o benefício da especialização de modo que se forma um corpo técnico especializado na execução da atividade que lhe foi atribuída.

As espécies de administração indireta são entre outras as autarquias que constituem pessoas jurídicas de direito público o que possibilita ter praticamente todas as prerrogativas da Administração direta. Não possuem capacidade política mas tão somente capacidade de autoadministração. A fundação que se caracteriza por ser um patrimônio voltado para a consecução de fins públicos, podem ser de direito público ou privado.

A Sociedade de economia mista constitui pessoa jurídica de direito privado em que existe a coexistência de capital público ou privado sob a forma de sociedade anônima, poderá executar atividades econômicas ou prestar serviços públicos.

As empresas públicas, referem-se a pessoa jurídica de direito privado constituída por capital inteiramente público e organização sob qualquer das formas admitidas em direito e assim como as sociedades de economia mista, podem atuar tanto na atividade econômica como na prestação dos serviços públicos.

A descentralização por colaboração é a que se verifica por meio de um contrato ou ato administrativo unilateral, transfere-se a execução de determinado serviço a pessoa jurídica de direito privado previamente existente sendo que o poder público conserva a titularidade do serviço público.

Essas características permitem à administração pública dispor do serviço de modo a melhor garantir o interesse público em sua prestação, pois o controle é muito mais abrangente que o exercido sobre a descentralização por serviços.

As concessões e permissões representam a descentralização por

colaboração possuem previsão na Constituição da República no art. 175, este prevê a edição de lei que disponha sobre o regime jurídico da delegação dos serviços públicos supramencionados.

Com o escopo de regulamentar tais institutos a União editou a lei nº 8987/1995. Segundo a referida lei em seu art. 2º incisos II e IV tem-se como definição de concessão e permissão:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Nos termos da lei mencionada as diferenças existentes entre concessões e permissões são ínfimas, porém, é relevante mencionar. As concessões devem obrigatoriamente ser precedidas de licitação na modalidade concorrência, enquanto as permissões devem ser precedidas de licitação, no entanto, não é especificada a modalidade a ser adotada.

Só pode haver concessão para pessoas jurídicas ou consórcio de empresas ao passo que as permissões podem ser realizadas com pessoas físicas ou jurídicas. Por fim, as permissões devem ser formalizadas por meio de um contrato de adesão diferentemente do contrato de concessão que não possui caráter precário.

Apesar de as concessões e permissões terem um diploma legal específico que é a Lei nº 8987/1995, caso não exista disposição própria na referida lei incidem sobre tais formas de delegação dos serviços as normas relativas as licitações em geral previstas na lei nº 8666/1993.

A lei nº 9.074/1995 que estabelece normas de outorga e prorrogação de concessões e permissões de serviços públicos estabeleceu mais um requisito para se realizar estas formas de descentralização, trata-se da necessidade de prévia autorização legislativa para a delegação pelo poder concedente de tais institutos, como se depreende abaixo:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987 de 1995.

Apesar de a lei nº 8987/1995, prevê em seus dispositivos que a delegação dos serviços públicos por meio da concessão ocorrerá através da modalidade licitatória concorrência necessariamente, existe no ordenamento jurídico exceções, de modo que também poderão ser realizadas por meio da modalidade licitatória leilão, especialmente para os casos de trespasse na esfera do Programa Nacional de Desestatização, segundo os dispositivos da lei nº 9.074/95:

Art. 27. Nos casos em que os serviços públicos, prestados por pessoas jurídicas sob controle direto ou indireto da União, para promover a privatização simultaneamente com a outorga de nova concessão ou com a prorrogação das concessões existentes a União, exceto quanto aos serviços públicos de telecomunicações, poderá:

I - utilizar, no procedimento licitatório, a modalidade de leilão, observada a necessidade da venda de quantidades mínimas de quotas ou ações que garantam a transferência do controle societário;

§ 3º O disposto neste artigo poderá ainda ser aplicado no caso de privatização de concessionário de serviço público sob controle direto ou indireto dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, no âmbito de suas respectivas competências.

Art. 29. A modalidade de leilão poderá ser adotada nas licitações relativas à outorga de nova concessão com a finalidade de promover a transferência de serviço público prestado por pessoas jurídicas, a que se refere o art. 27, incluídas, para os fins e efeitos da Lei nº 8.031, de 1990, no Programa Nacional de Desestatização, ainda que não haja a alienação das quotas ou ações representativas de seu controle societário.

E lei nº 9491/97, nos seguintes termos:

Art. 8º As concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica que não forem prorrogadas, nos termos desta Lei, serão licitadas, na modalidade leilão ou concorrência, por até 30 (trinta) anos.” (lei 12.783/2013)

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

§ 3º Nas desestatizações executadas mediante as modalidades operacionais previstas nos incisos I, IV, V, VI e VII deste artigo, a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão.

As concessões de serviço público estão inseridas no conceito de Desestatização. A Desestatização abrange todas as medidas adotadas pelo Estado para reduzir o seu tamanho, e abarca as hipóteses previstas no art. 2º da lei nº 9491/1997.

O Estado tem mostrado preocupação em adaptar a forma de prestação dos serviços públicos às novas exigências sociais, o ente estatal vem redefinindo seu papel aos novos modelos para a melhor execução dos serviços públicos.

Um dos passos importantes para concretizar este novo contexto foi o Programa Nacional de Desestatização que permeado das diretrizes proclamadas pelo PDRAE, em especial, a efetiva satisfação das necessidades dos cidadãos por

meio da prestação de serviços públicos aliado com o crescimento econômico, inseriu no ordenamento jurídico formas de prestação dos serviços mais modernas com a parceria da iniciativa privada.

Meirelles (1990, p. 882-885) prevê que há mais de uma década os estudiosos vem apontando a necessidade do Estado de rever seu crescimento desmesurado, com a criação excessiva de empresas públicas, sociedades de economia mista e assunção de atividades privadas pelo ente estatal que nada tem a ver com a finalidade pública.

Preconizava-se a necessidade de “reengenharia do Estado” para que o mesmo pudesse se adaptar a estas novas tendências proclamadas pelo PDRAE, na tentativa de evoluir do Estado-gestor para o Estado-regulador e parceiro da sociedade.

Com a finalidade de implantar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi promulgada a Lei nº 9491/97, esta previu a possibilidade de serem desestatizados os serviços públicos que ocorrem por meio das modalidades operacionais concessão, permissão e autorização.

Os serviços objeto de desestatização, em regra são licitados pela modalidade leilão e a titularidade destes permanece com o Estado que transfere somente a execução aos particulares.

### 3.7 REGULAMENTAÇÃO E CONTROLE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A regulamentação dos serviços públicos ou serviços de utilidade pública competirão sempre ao Poder público, independente da modalidade de prestação destes aos administrados. O fim do serviço público ou de utilidade pública é servir ao público e de modo secundário gerar renda para quem o presta.

Gasparini (2004, p. 278), posiciona-se no mesmo sentido ao afirmar que a instituição, regulamentação, execução e controle dos serviços públicos, qualquer que seja sua espécie ou modalidade de oferecimento aos usuários são em tese sempre da alçada da Administração Pública.

Sob a mesma perspectiva Alexandrino e Paulo consideram (2014) que a atribuição de regular a prestação de determinado serviço público é sempre do poder público a que a Constituição da República conferiu a titularidade, independentemente de a atividade ser prestada de forma centralizada ou

descentralizada pelas entidades da administração indireta ou mesmo por delegação do serviço a particulares.

A regulação é atividade típica da administração centralizada, trata-se de medidas necessárias para estabelecer todas as condições para a prestação dos serviços públicos. No entanto, o mencionado serviço pode ser prestado também pelas pessoas jurídicas de direito público integrantes da administração indireta, especialmente pelas autarquias.

As agências reguladoras, surgiram neste cenário de transferência da execução de serviços públicos ou de utilidade pública para a iniciativa privada, como meio de preservar o interesse público em tal prestação.

Quando o serviço público é prestado pela própria administração pública está sujeito ao controle de praxe incidente sobre toda a atuação administrativa como corolário do poder de autotutela se integrante da estrutura de uma mesma pessoa jurídica, tutela administrativa ou supervisão ministerial para o caso do controle da prestação dos serviços públicos pela administração indireta.

O controle dos serviços públicos deve ser realizado também pelos administrados, assim como pelos órgãos destinados a zelar de direitos difusos e coletivos.

O serviço público quando prestado por particulares mediante delegação estão sujeitos a um controle mais rigoroso, tendo em vista que a titularidade do serviço permanece com o Estado a quem em última hipótese cabe a adequada prestação dos serviços, o que se delega ao particular é apenas a sua execução.

O controle no contexto de uma administração gerencial é direcionado para os resultados conferindo maior autonomia aos administradores públicos e terceiros delegatários de serviços público.

### 3.8 DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

No contexto de um Estado federado a autonomia dos entes federativos implica repartição de competências administrativa, legislativa e tributária prevista pela Constituição Federal. A repartição de competências, caracteriza-se pelo meio que se vale a Constituição da República para distribuir entre os entes federados as diversas atividades do Estado Federal.

A Magna Carta de 1988 para repartir as competências entre os entes federativos adotou o princípio da predominância do interesse, assim será distribuída a competência em conformidade com o interesse predominante.

Segundo Alexandrino e Paulo (2014, p. 727)

Na República Federativa do Brasil, temos um ente federado nacional representada pela União, entes federados regionais que correspondem aos estados e entes federados locais que são os municípios. Logo se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada a União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios, a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Para o presente possui relevância as competências de ordem administrativa, em especial, aquelas que tenham como escopo a prestação de serviços públicos. O artigo 21 da Constituição Federal preceitua a competência exclusiva da União, constituem competências administrativas em que a União deverá atuar de modo exclusivo, indelegáveis, pois aos entes federados. Conforme se depreende do artigo supramencionado abaixo:

Art. 21. Compete à União:

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

O artigo 23 da Constituição elenca os serviços de competência comum, trata-se de competência de ordem administrativa que consiste na divisão à União, aos estados, Distrito Federal e aos municípios de poder para prestar paralelamente os serviços públicos. Conforme se constata com a transcrição abaixo do artigo mencionado:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das

pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

A Carta Política prevê em seu art. 25 § 1º a competência remanescente ou residual aos estados-membros da federação. Quer dizer que ainda que não estejam expressamente previstas competem aos estados os serviços que não tenham sido destinadas de forma discriminada à União e também não se constituem como de interesse local dos municípios. Segundo se conclui com a redação do texto constitucional, respectivo:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

A competência municipal está prevista sobretudo no art. 30 da Constituição, o qual, versa sobre serviços de interesse local, balizados pelo princípio da predominância do interesse. Não existe uma enumeração constitucional taxativa de suas atribuições. Dentre as competências de ordem administrativa que dizem respeito a prestação dos serviços públicos no art. supramencionado tem-se:

Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Ao Distrito Federal compete, de um modo geral, os serviços de competência dos municípios e estados, segundo a redação da Magna Carta no art.32 §1º transcrito no presente:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.



Da forma como foi organizado a República Federativa do Brasil pela Constituição Federal, os entes integrantes desta possuem autonomia para prestar os serviços públicos que atendam a seus interesses, esta disposição está em conformidade com as diretrizes do PDRAE para que a administração pública possa satisfazer as necessidades dos cidadãos.

### 3.9 PRINCÍPIOS DO SERVIÇO PÚBLICO SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI FEDERAL Nº 8987/1995

Os serviços públicos voltados para atender aos anseios dos administrados devem obedecer a certas diretrizes compatíveis com o interesse público. Os serviços devem ser prestados sob o auspício do princípio da generalidade, continuidade, eficiência e por fim ao princípio da modicidade das tarifas.

Segundo Di Pietro (2006, p. 95) existem princípios que são intrínsecos ao regime jurídico dos serviços públicos, a exemplo da continuidade do serviço público, mutabilidade do regime jurídico e igualdade dos usuários.

Para o princípio da continuidade, o serviço público não pode parar, o princípio da mutabilidade do regime jurídico ou flexibilidade dos meios aos fins, permite mudanças no regime de execução dos serviços públicos com o escopo de adaptá-los ao interesse público. E pelo princípio da igualdade dos usuários, estes fazem jus a prestação dos serviços públicos sem qualquer distinção.

Para Meirelles (1990), os princípios que a administração pública deve exigir daqueles que os prestem são: princípio da permanência, generalidade, princípio da eficiência modicidade institui tarifas razoáveis e por fim o princípio da cortesia traduz-se em bom tratamento aos administrados.

Gasparini (2004), defende que na prestação dos serviços públicos pela Administração Pública ou terceiros delegatários devem ser observados os princípios da continuidade, igualdade, mutabilidade do regime jurídico e eficiência.

Mello (2006), cita que a doutrina francesa costuma apontar três princípios como comuns a generalidade dos serviços públicos. Por vezes denominam de “leis Roland”, administrativista que os trouxe à baila. Assim aponta como princípios do serviço público o da mutabilidade, continuidade e igualdade.

Como a administração pública tem por escopo satisfazer as necessidades dos cidadãos por meio da prestação de serviços públicos, faz-se necessária a presença

de tais princípios para nortear a prestação destes, com o objetivo de se preservar o superior interesse público.

#### **4 DESESTATIZAÇÃO VERSUS PRIVATIZAÇÃO**

O que se pretende no presente é esclarecer a respeito das definições dos conceitos de privatizações e desestatizações tendo em vista a confusão terminológica que permeia o assunto, de modo, a se chegar a uma conclusão jurídica quantos aos referidos institutos.

Machado (2015) indica que as medidas tomadas para reduzir o tamanho do Estado são frequentemente abordados sem a correta definição técnica, muitas vezes estão acompanhadas de uma grande carga ideológica de modo que prejudicam o estudo dos institutos em análise de forma imparcial.

Isso quer dizer que em momentos de crises as respostas para vencê-las são dadas por teóricos mais preocupados em fazer dominar e prevalecer suas ideologias políticas do que de uma forma neutra contribuir para o desenvolvimento de medidas que contribuam para a solução dos problemas por que perpassa o Estado, em especial, a hipertrofia das funções do ente estatal e a consequente proposta de redução do tamanho deste.

O autor acima mencionado, afirma que as medidas tomadas pelo ente estatal para adequar sua atuação aos reclamos sociais, estão inseridas no contexto do “movimento pendular de atuação estatal” que consiste na alternância entre períodos de maior ou menor intervenção do Estado na economia e demais áreas da sociedade.

No plano econômico, a primeira fase do movimento pendular, com a passagem do Estado liberal para o Estado do bem-estar social, predominou a dominação direta do mercado pelo ente estatal empresário o qual estatiza empresas colabora com capital privado em sociedades de economia mista e autoriza a criação de empresas públicas com capital integralmente público.

No momento, em que o Estado percebeu não ser capaz de prestar com eficiência a gama de serviços e atividades que se propôs a realizar, passou-se a proclamar a eminência da redução do Estado, de modo que não só as atividades econômicas como também serviços públicos deveriam passar para a esfera privada.

Segundo Machado (2015, p. 102), no Brasil, pode-se observar com nitidez o período que compreendeu a Constituição de 1891 e a carta política de 1934 a transição do modelo de Estado liberalista para o Estado do bem-estar social. Conforme lições de Di Pietro (*apud* Machado, 2015, p. 103):

Aquela de feição nitidamente liberalista e individualista deu lugar a esta de caráter socializante, marcada pela intervenção crescente na ordem social, oportunidade que o Estado deixou de guardar posição de guardião da ordem pública e passou a atuar no campo da saúde, higiene, educação, economia, assistência e previdência social.

À luz do entendimento de administração moderna, do período compreendido entre a Constituição de 1934 e os primeiros anos da ditadura militar, houve o incentivo a criação de entidades da administração indireta, conforme já explicitado por meio do DL Nº 200/67, de modo que foram as atividades econômicas destinadas ao Estado.

Machado (2015, p. 103) cita as seguintes entidades de administração indireta, criadas no período:

Cronologicamente, houve a criação do Instituto de Resseguros do Brasil (Decreto-Lei nº 1.186/1930), Companhia Siderúrgica Nacional (Decreto-Lei nº 3.002/1941), Companhia Vale do Rio Doce (Decreto-Lei nº 4.352/1942), Companhia Nacional de Álcalis (Decreto-Lei nº 5.684/1943), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Decreto-Lei nº 8.081/1945), Fábrica Nacional de Motores S/A (Decreto-Lei nº 8.699/1946), Petrobrás (Lei nº 2.004/1953), Eletrobrás (Lei nº 3.890-A/1961), Telebrás (Lei nº 5.792/1972), Siderbrás (Lei nº 5.919/1973), sem prejuízo de outras.

Outra medida adotada pelo Estado para o desenvolvimento de atividades desenvolvidas por este foi a assunção do controle de empresas por meio da capitalização de créditos detidos pelos agentes financeiros integrantes do Poder público, como exemplo, tem-se o Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDS).

A atuação estatizante foi constatada no Brasil entre o período de 1930 a 1990, de modo que a partir deste momento, iniciou-se discursos tendentes a reduzir o papel do Estado, assim em 1995 conforme já explanado foi instituído o PDRAE com os objetivos já elencados no primeiro capítulo do presente.

A fim de reduzir o tamanho do ente estatal foi erigido o Decreto nº 95.886/1988, o qual instituiu o Programa Federal de Desestatização, este utilizava a expressão privatização para as atividades econômicas exploradas com exclusividade pelas empresas estatais.

Da conversão de medidas provisórias erigidas no governo do Presidente da República Fernando Collor de Mello, foi promulgada a lei nº 8031/1990 que instituiu o Programa Nacional de Desestatização, posteriormente revogada pela atual lei nº 9491/97, a qual será objeto de análise adiante.

Ante a divergência conceitual entre os teóricos do assunto no que diz respeito

aos institutos da privatização e desestatização, faz-se necessário conceituar adequadamente essas medidas adotadas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo o dicionário Aurélio (2004) desestatizar possui o seguinte conceito: “transferir para indivíduos ou firmas privadas a propriedade de empresa pública, diminuir ou fazer diminuir a presença do Estado na economia.”

O conceito de privatizar é segundo o dicionário Aurélio (2004): “do latim *privatus* ‘privado’ ‘particular’ ‘próprio’ ou ‘individual’ passar o governo, propriedade ou controle de serviços ou empresa pública ou estatal a entidades do setor privado.”

A definição supramencionada empregada pelo dicionário Aurélio (2004), não contribui para diferenciar e se chegar a uma conclusão a respeito do que vem a ser cada um desses institutos.

A Desestatização mais que uma postura ideológica é uma atitude pragmática dos governantes diante da saturação do modelo estatizante de financiamento do processo de desenvolvimento do Estado.

A privatização é neste contexto, a alienação de direitos que assegurem ao Poder Público diretamente ou através de entidades controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.

Meirelles (1990) proclama que a desestatização diz respeito a venda de ações de empresas estatais à iniciativa privada. Alexandrino e Paulo (2014, p. 122) defendem como conceito de privatização, aquele de sentido amplo o qual abrange todas as medidas tomadas pelo Estado para reduzir o seu tamanho e transferir para a iniciativa privada a sua prestação.

Mello (2004), afirma que se usa indevidamente o termo privatizações para se referir a transferência ao setor privado dos serviços públicos. Para este a privatização compreende a venda de ações de empresas estatais à iniciativa privada, é a espécie da qual o gênero é representado pelo instituto da Desestatização.

Para Soares Filho (2002, p. 110) o termo privatização presta-se a concepções diversas no Brasil, de modo que compreende todas as formas de transferência de atividades do setor público ao setor privado, inclusive a alienação de empresas do Governo com a venda das respectivas ações aos particulares.

Segundo a lei nº 9491/1997 a Desestatização representa o gênero do qual é espécie a privatização, de modo que o instituto da desestatização abrange todas as

medidas elencadas na mencionada lei com o escopo de reduzir o tamanho do Estado.

Na vigência da lei nº 8031/90 o instituto da desestatização foi reduzido à prática da privatização. Por outro lado, a lei nº 9.491/97 passou a adotar a expressão desestatização ao que a lei nº 8031/90 denominava privatização, de modo que o termo passou a se adequar ao nome do Programa indicando que o escopo pretendido era apenas de afastar o ente estatal da posição de executor de certas atividades e serviços, conforme se depreende da transcrição do art. 6º da lei nº 9491/1997 abaixo:

Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização:

§ 7º Fica a União autorizada a adquirir ativos de instituições financeiras federais, financiar ou garantir os ajustes prévios imprescindíveis para a sua privatização, inclusive por conta dos recursos das Reservas Monetárias, de que trata o art. 12, da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966, com a redação dada pelo art. 1º do Decreto-lei nº 1.342, de 28 de agosto de 1974.

Art. 11. Para salvaguarda do conhecimento público das condições em que se processará a alienação do controle acionário da empresa, inclusive instituição financeira incluída no Programa Nacional de Desestatização, assim como de sua situação econômica, financeira e operacional, será dada ampla divulgação das informações necessárias, mediante a publicação de edital, no Diário Oficial da União e em jornais de notória circulação nacional, do qual constarão, pelo menos, os seguintes elementos:

a) justificativa da privatização, indicando o percentual do capital social da empresa a ser alienado;

Segundo Carvalho Filho (2006), o sentido atual da desestatização é aquele em que o Estado após concentrar a titularidade e execução de atividades empresariais e serviços públicos com os quais sempre teve gastos infundáveis e pouca eficiência no que diz respeito aos resultados, proclama o afastamento e transferência das atividades e serviços para sociedades e grupos empresariais.

Para Machado (2015, p. 122) diferentemente daqueles que adotam o posicionamento de privatização em sentido amplo, a definição é empregada no sentido de venda de ações de empresas estatais à iniciativa privada e a desestatização possui a seguinte definição:

O reposicionamento estatal em matéria de intervenção na economia, devolvendo à iniciativa privada espaços de atuação que antes foram preenchidos pelo Estado Empresário, hegemonicamente ou não, bem como abrindo à iniciativa privada novos espaços de atuação parceira antes reservados exclusivamente ao Estado Providência, sempre com vistas a aumentar a eficiência e a competitividade do Estado, em atividades de caráter fundamental.

Percebe-se que não há um consenso entre os estudiosos do assunto a respeito da definição de privatização e desestatização. Para os meios de

comunicação a expressão frequentemente utilizada para se referir a parceria entre o Poder público e a iniciativa privada, é privatização e de um modo geral, usada com sentido depreciativo.

Machado (2015, p. 110), em seus estudos para esclarecer a respeito das definições de desestatização e privatização ora em análise assim discorre:

Há, com efeito, conceitos mais amplos ou mais restritos de desestatização e de privatização, muito embora sempre interligados, em relação de gênero/espécie. Para alguns, desestatização seria o gênero que abrangeria diversos métodos de redução do tamanho do Estado, dentre os quais estaria situada a privatização, que trataria exclusivamente da venda de ações ou controle acionário de empresas estatais à iniciativa privada. Para outros, o correto seria o inverso. De início, destaca-se que a análise semântica ou etimológica dos vocábulos não favorece a tarefa de bem definir a abrangência daqueles conceitos. De “privatizar”, destaca-se o sufixo verbalizador de ação “-izar”, fazendo que privatizar signifique, simplesmente, “passar a ser privado”. De “desestatizar”, igualmente, separa-se o prefixo “des-”, que traz ideia de negação, ou contrariedade. Se estatizar é tornar estatal, desestatizar, portanto, nada mais seria, neste contexto, que “deixar de ser” estatal. Ou seja, isoladamente, cuidar-se-ia dos dois lados da mesma moeda.

O ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Ayres Britto, (*apud* Machado, 2015, p. 110) indica que a privatização corresponde a “troca de bastões entre proprietários – controladores de unidades empresariais”, de modo que resta claro o seu posicionamento a respeito do assunto sob análise.

A lei nº 9491/1997, proclamou em seu art. 2º que são passíveis de Desestatização um rol amplo de institutos de modo que dentro destes se encontra a privatização, conforme se depreende da transcrição do art. 2º da mesma abaixo:

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:  
I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;  
II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;  
III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;  
IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.  
V - bens móveis e imóveis da União.”  
§ 1º Considera-se desestatização:  
a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;  
b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.”  
c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei.

Machado (2015, p. 117) conclui quanto a definição dos conceitos ora trabalhados:

Acredita-se ter definido, com fundamentação suficiente, a diversidade conceitual que se deve estabelecer entre a desestatização, acepção ampla, que abarca uma série de mecanismos que visa, em último grau, à redução do aparato estatal, bem como de sua intervenção direta em determinados ramos. Dentre estes mecanismos, inserem-se a privatização, instrumento restrito à alienação de empresas estatais à iniciativa privada, por meio de operações societárias diversas, bem como as parcerias firmadas pela Administração Pública com particulares, rol em que figuram as concessões e as permissões de serviço público, além de outros mencionados ao longo deste trabalho.

Di Pietro (2006,p.302) defende um conceito de privatização em sentido amplo a qual abrange as seguintes atividades: desregulação, desmonopolização de atividades econômicas, venda de ações de empresas estatais ao setor privado, conhecida também como desnacionalização ou desestatização, concessão de serviços públicos e por fim os “contracting out”, os quais representam a celebração de contratos com a iniciativa privada, correspondente ao instituto da terceirização.

O site institucional do Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDS), utiliza as expressões como sinônimas ora empregando privatização ou desestatização para a venda de empresas estatais ora empregando para a delegação de serviços à iniciativa privada.

Ressalta-se que o (BNDS) foi erigido pela Lei nº 9491/1997 por determinação do Conselho Nacional de Desestatização como gestor do fundo nacional de Desestatização, competindo-lhe nos termos do art. 2 da referida lei as seguintes atribuições dentre outras elencadas pela lei do programa nacional de Desestatização:

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:  
§ 3º O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, por determinação do Conselho Nacional de Desestatização, definido nesta Lei, e por solicitação de Estados ou Municípios, poderá firmar com eles ajuste para supervisionar o processo de desestatização de empresas controladas por aquelas unidades federadas, detentoras de concessão, permissão ou autorização para prestação de serviços públicos, observados, quanto ao processo de desestatização, os procedimentos estabelecidos nesta Lei.

O art. 18 da supramencionada lei acrescenta as funções a que o (BNDS) é competente na condição de gestor do fundo nacional de Desestatização, referente a sua competência para supervisionar os processos de desestatização que celebrem contratos de concessão, permissão ou autorização nas hipóteses expressamente previstas, como se depreende da transcrição abaixo:

Art. 18. Compete ao Gestor do Fundo:  
I - fornecer apoio administrativo e operacional, necessário ao funcionamento do Conselho Nacional de Desestatização, aí se incluindo os serviços de



secretaria;

II - divulgar os processos de desestatização, bem como prestar todas as informações que vierem a ser solicitadas pelos poderes competentes;

III - constituir grupos de trabalho, integrados por funcionários do BNDES e suas subsidiárias e por servidores da Administração direta ou indireta requisitados nos termos da alínea "d" do § 4º do art. 6º, desta Lei, para o fim de prover apoio técnico à implementação das desestatizações;

IV - promover a contratação de consultoria, auditoria e outros serviços especializados necessários à execução das desestatizações;

V - submeter ao Presidente do Conselho Nacional de Desestatização as matérias de que trata o inciso II do art. 6º, desta Lei;

VI - promover a articulação com o sistema de distribuição de valores mobiliários e as Bolsas de Valores;

VII - selecionar e cadastrar empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação na negociação de capital, transferência de controle acionário, venda e arrendamento de ativos;

VIII - preparar a documentação dos processos de desestatização, para apreciação do Tribunal de Contas da União;

IX - submeter ao Presidente do Conselho outras matérias de interesse do Programa Nacional de Desestatização.

Observa-se o importante papel que o Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDS), desempenha em todo o processo de Desestatização, inclusive no que diz respeito a fiscalização de tais atividades, com o fornecimento de toda a documentação referente a desestatização ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Será adotado no presente a definição e diferenciação de privatização e desestatização, realizada por Machado (2015) por entender ser a que se coaduna com a lei do Programa Nacional de Desestatização nº 9.491/1997.

A Desestatização compreende todas as medidas tomadas pelo Estado para reduzir o seu papel indicadas pela lei nº 9491/1997. Trata-se de gênero do qual é espécie a privatização a qual se constitui em alienação de ações de empresas estatais à iniciativa privada tão somente.

#### 4.1 A DESESTATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEITA PELA LEI Nº 9491/1997

A desestatização pressupõe a influência da esfera política e econômica no âmbito jurídico, de modo que exige uma remodelação das funções do Estado e mesmo um questionamento a respeito de seu papel na sociedade. Tem-se a política e a economia caminhando juntas com o objetivo de se concretizar a eficiência na prestação dos serviços públicos.

A desestatização dos serviços públicos transforma os serviços descentralizados por delegação legal em serviços descentralizados por delegação

negocial. As antigas pessoas estatais (delegação legal), com a saída do Estado passam a ser pessoas de iniciativa privada e prestam serviços por meio de concessão e permissão (delegação negocial).

Deve-se ressaltar que o Estado não deixou de ser titular dos serviços públicos, transferindo somente a execução destes. Por isso o legislador deixou claro na lei nº 9491/97 que a desestatização dos serviços públicos será realizado por meio de delegação através de concessão e permissão do serviço público conforme se depreende com o art. 4º e 7º da mencionada lei:

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

Art. 7º A desestatização dos serviços públicos, efetivada mediante uma das modalidades previstas no art.4º desta Lei, pressupõe a delegação, pelo Poder Público, de concessão ou permissão do serviço, objeto da exploração, observada a legislação aplicável ao serviço.

Apesar da Lei nº 8987/1995 prevê em seu art. 2º inciso II que as delegações de serviços públicos realizadas sob a forma de concessões deverão ocorrer por meio da modalidade licitatória concorrência, existem dispositivos legais, em especial, a lei do Programa Nacional de Desestatização que possibilitam que tal delegação seja feita através de leilão, conforme se depreende do texto da lei 9.491/1997, abaixo:

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

§ 3º Nas desestatizações executadas mediante as modalidades operacionais previstas nos incisos I, IV, V, VI e VII deste artigo, a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão.

Machado (2015) defende que apesar das críticas a respeito da desestatização dos serviços públicos o resultado é positivo. Substitui-se a execução direta dos serviços públicos pela regulação.

As estatais foram criadas e em seguida foram celebrados contratos de concessão com o poder concedente o qual se manteve na condição de titular dos serviços públicos transferindo somente a execução destes, tendo em vista a essencialidade dos serviços prestados para os administrados.

Neste contexto, foram instituídas as agências reguladoras, na condição de autarquias especiais, entre suas competências está o de fiscalizar e coordenar os interesses da Administração pública, da iniciativa privada e dos administrados destinatários dos serviços prestados. Segundo Machado (2015) esta nova

configuração do ente estatal no que diz respeito a prestação dos serviços públicos trouxe benefícios aos seus destinatários.

Os serviços públicos objeto de Desestatização pela lei 9.491/1997 são prestados por meio de delegação através das modalidades concessões, permissões e autorização.

Esta nova forma de prestação dos serviços públicos inserida pela lei do Programa Nacional de Desestatização respeita os dispositivos constitucionais a respeito das formas de prestação dos serviços públicos, sob a modalidade prestação indireta.

O serviço apesar de prestado pela iniciativa privada e sujeito a todos os benefícios inerentes a órbita privada, continua a ser de titularidade do poder público, sendo transferido para a esfera privada somente sua execução, nos termos das leis nº 8987/1995 e 9491/1997.

#### 4.2 OS REFLEXOS JURÍDICOS DA DESESTATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O Estado não poderá liberar-se de seu dever inalienável de prover a coletividade dos meios indispensáveis ao seu bem-estar e progresso social que o faz por meio da prestação dos serviços públicos.

Nos casos de delegação dos serviços públicos sob qualquer de suas modalidades, o ente estatal conserva a prerrogativa de controlar e fiscalizá-los e se for o caso retomar sua execução. Sua intervenção é necessária para assegurar sua prestação regular e o efetivo atendimento do interesse público.

Adotou-se o conceito de desestatização como instituto que abrange todas as medidas tomadas pelo Estado para diminuir o seu tamanho o que inclui a delegação dos serviços públicos para a iniciativa privada por meio de concessões, permissões e autorizações, segundo os dispositivos da lei nº 9491/97.

A supramencionada lei é compatível com a Carta Política de 1988, tendo em vista que a Desestatização dos serviços Públicos é feita nos moldes previstos pela Constituição, nos termos do seu art. 175.

Os serviços objeto de desestatização são prestados sob a modalidade, prestação indireta que compreende a prestação pela iniciativa privada com o controle e fiscalização do Estado. O Estado mantém a titularidade dos mesmos

enquanto o particular detém apenas a execução.

A Desestatização é o melhor caminho a ser adotado pelo Estado tendo como objetivo a eficiência na prestação dos serviços públicos. De modo que os serviços de produção de bens e serviços para o mercado possuem melhor resultado quando prestado pela iniciativa privada.

O poder público permanece com a titularidade destes com o intuito de controlar e fiscalizar sua prestação visando sempre o interesse público e assim o Estado fortalece seu papel regulatório e não mais executor direto de serviços.

Conforme já mencionado, o direito administrativo brasileiro, sofreu influências do direito francês. A noção que inicialmente tinha-se de serviço público foi a desenvolvida pela Escola do Serviço Público originada no referido país.

Segundo a definição de serviço público empregada pela Escola do serviço público para se identificar um serviço como público, devia-se cumulativamente estar presente três elementos: o subjetivo, formal e material. O serviço para ser público, devia ser aquele prestado pelo Estado, estar sob regime jurídico de Direito Público e satisfazer a necessidades coletivas.

Apesar de se ter comprovado que não existe unanimidade quanta a definição de serviço público entre os doutrinadores administrativistas e não existir por parte do legislador constituinte uma definição do mesmo, hoje é ponto pacífico que não é necessário a presença cumulativa destes três elementos.

No contexto, de uma sociedade marcada pela globalização econômica e de uma economia de mercado, conjugar os interesses do Poder público com os da iniciativa privada é o caminho mais seguro para o crescimento econômico do país e a prestação dos serviços públicos com maior eficiência.

A administração gerencial é voltada para a satisfação das necessidades dos cidadãos e introduz na estrutura da Administração Pública mais flexibilidade e modernidade para que esta enquanto instrumento ou meio de satisfação das necessidades dos administrados, possa contribuir para a concretização dos objetivos destes de forma efetiva.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considera-se com base nas diretrizes propugnadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que a introdução da administração gerencial na estrutura da Administração Pública o que pressupõe práticas mais modernas e flexíveis no interior desta, em especial, as medidas de redução do tamanho do Estado, como a Desestatização dos serviços públicos, é a medida mais adequada para ser efetivada pelo ente público.

O Estado não possui capacidade de concentrar a prestação de todos os serviços públicos em suas mãos, desse modo, a parceria com a iniciativa privada torna-se, imprescindível para se aliar crescimento econômico com a efetiva satisfação das necessidades dos cidadãos.

A atuação do Estado será direcionada para o desenvolvimento de um papel regulatório e não mais como executor direto dos serviços, de modo que sua presença seja exigida somente quando inevitável por motivos de superior interesse público.

Cabe ao Estado zelar pelos princípios inerentes a prestação dos serviços públicos, como o princípio da indisponibilidade do interesse público e supremacia do interesse público. De modo que os serviços de produção de bens e serviços para o mercado sejam prestados pela iniciativa privada e que o ente estatal atue como mediador com o objetivo de conciliar os interesses da esfera privada e os interesses públicos envolvidos na prestação destes.

A lei nº 9491/1997 foi erigida para concretizar os projetos de Reforma do Estado idealizadas pelo PDRAE, ela previu a possibilidade de ser objeto de Desestatização os serviços públicos por meio das modalidades concessão, permissão e autorização.

A desestatização dos serviços públicos está em conformidade com a previsão constitucional de formas de prestação dos serviços públicos por meio da prestação indireta, prevista no art. 175 da Carta Política.

Não existe uma definição de serviço público feita por parte do legislador constituinte tampouco nas leis infraconstitucionais, assim diante desta indefinição por parte dos dispositivos legais, a atuação dos doutrinadores administrativistas, tornou-se essencial.

O direito administrativo pátrio sofreu influência do direito Francês, de modo

que a definição de serviço público empregada pelos doutrinadores administrativistas brasileiros, partiu do conceito defendido pela Escola do Serviço Público do referido país.

Esta escola, desenvolvida no contexto de um Estado liberal, propugnava que para se chegar a uma correta definição de serviço público, fazia-se necessário a existência cumulativa de três elementos, o material, subjetivo e o formal.

Para os teóricos defensores desta escola só era considerado serviço público aquele prestado pelo Estado, sob regime de direito público e que tivesse como escopo a prestação de comodidades fruíveis pelos administrados.

Este modelo entrou em crise, em detrimento da crise do liberalismo econômico e não obtinha mais utilidade no contexto do Estado denominado “Welfare State”, tendo em vista que na época em que fora criado, os serviços do Estado eram basicamente garantir a segurança nacional, e aplicar o Direito.

No contexto do Estado providência as demandas solicitadas pelos administrados aumentaram e o Estado se viu impossibilitado de prestar os serviços públicos com eficiência.

Surge como resposta aos problemas originados pelo “Welfare State” o neoliberalismo que defendia a redução do tamanho do ente estatal e transferência dos serviços públicos a iniciativa privada de modo que a atuação do Estado somente era exigida quando fosse imprescindível dada a natureza das atividades prestadas.

No caso do Brasil, em meados da década de 1990, julgando-se como uma teoria apartada e autônoma do neoliberalismo, surgiu o PDRAE que afirmou ser a crise do Estado consequência do crescimento desmesurado deste, em assuntos que deveriam estar nas mãos da iniciativa privada.

Este plano questionou o papel e o grau de intervenção do Estado para que se possa conjugar crescimento econômico, redução da inflação com a eficiente prestação dos serviços públicos.

O serviço prestado pela iniciativa privada por meio do instituto da Desestatização regulamentado pela lei nº 9491/1997 é para todos os efeitos legais, considerado serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª ed. São Paulo: Método, 2014. 924p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 41ª ed., São Paulo: Editora. Globo, 2005.

BENEVIDES, C. V. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** Universidade Federal Fluminense. Departamento de Economia, Rio de Janeiro 2011. Disponível em: <[http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES\\_no\\_Brasil\\_\\_2\\_dissertacao\\_benevides.pdf](http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevides.pdf)>

BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento Social. **BNDES Transparente**. Privatização – Introdução. Acesso em 20 nov 2015. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Privatizacao/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/)>

BRASIL. **Decreto no 83.740, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D83740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm)> Acesso em: 14/11/ 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891. Acesso em: 02 abr. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Acesso em 24 out.2015. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. Emenda constitucional nº19, de 04 de junho de 1998.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 06 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 8666, de 21 de junho de 1993** - institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Acesso em: 29/11/2015, Disponível

em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária Acesso em. 29/11/2015, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/L12783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12783.htm) >

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.031, de 1990.** Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Acesso em. 29/11/2015, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm) >

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Acesso em.29/11/2015, Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 9.074, de 7 De Julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Acesso em. 29/11/2015, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9074\\_cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074_cons.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.491/97.** Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Acesso em. 29/11/2015, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm)>

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro, 19ª. Reimpressão, Elsevier 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**, 3ª ed., São Paulo, Malheiros, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 11. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública.** 2. ed. Rio de Janeiro: Manoli, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**, 23ª ed., São Paulo, Saraiva, 2007.

DARWIN, C. **A Origem das Espécies.** Tradução: Eduardo Fonseca. HEMUS – Livraria Editora Ltda. São Paulo.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa.** 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010

FILOMENO, Jose Geraldo Brito. **Manual de Teoria Geral do Estado e Ciência**



**Política.** Rio de Janeiro: Forense Univ.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004

HOBBS, THOMAS. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.** 2. São Paulo: M. Claret, 2006

KOSHIBA, L. **História:** Origens; Estruturas e Processos. São Paulo. Atual, 2000.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil – e Outros Escritos:** Ensaio sobre a Origem, os Limites e os Fins Verdadeiros do Governo Civil. Traduzido por Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1963.

MACHADO, Fernando Moreno. **Desestatização e privatização no Brasil.** Revista Digital De Direito Administrativo v. 2, n. 1, 2015 Faculdade De Direito De Ribeirão Preto Universidade De São Paulo. São Paulo, 2015 . Acesso em 24 out.2015 Disponível em <[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/85646-127254-2-pb\\_0.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/85646-127254-2-pb_0.pdf)>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo de Direito,** 24ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: MartinClaret, 2009.

SCHMIDT, M. F. **Nova História Crítica.** São Paulo. Nova Geração 1ª Edição 2005.

SILVA, Edson Jacinto da. **Concessão e Permissão no Serviço Público.** São Paulo: J H Mizuno, 2004.

SOARES FILHO, JOSÉ. **Serviço Público:** conceito, privatização. Revista Just et Fides. Ano 2 Nº 1 Julho de 2002. Rio de Janeiro. Acesso em. 29/11/2015, Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/4169/4169.PDF>>

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito:** técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 2003.

VICENTINO, C. **História Geral.** São Paulo. Editora Scipione, 1997.

VICENTINO, C.; DORIGO G. **História para o Ensino Médio:** História Geral e do Brasil. São Paulo: Scipione, 2005.